



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

KEDUDUKAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

SKRIPSI



VINA SUCI AFRIYETI
07940228

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM REGULER MANDIRI
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG 2012

KEDUDUKAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

(Vina Suci Afriyetti, 07940228, Fakultas Hukum Reguler Mandiri Universitas
Andalas, 79 halaman, 2012)

ABSTRAK

Para Koreksi Konstitusi Republik Indonesia membawa perubahan signifikan bagi Konstitusionalitas bangsa Indonesia. Salah satu dampaknya sampai pada proses konstruksi hukum nasional. Oleh karena itu, proses pembangunan hukum nasional telah mengambil posisi penting untuk membuat rencana yang bijaksana untuk membuat undang-undang dimasa depan. Sesuai dengan undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Prolegnas (Program Legislasi Nasional) mengambil posisi sebagai dasar dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Dalam persiapan Prolegnas memiliki kebutuhan prioritas sesuai dengan masa waktu tertentu. Namun dalam kenyatannya penyusunan prioritas prolegnas menjadi gambar kepentingan penguasa. Karena sebagai salah satu otoritas politik, Prolegnas dapat dibuat sesuai dengan kehendak penguasa baik dari Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum. Permasalahan dalam penelitian ini adalah a. Kedudukan Program Legislasi Nasional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia; b. Bagaimana konsekuensi hukum terkait Rancangan Undang-Undang yang telah terdaftar dalam Prolegnas tidak dilanjutkan pada tahap pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat. Metode penelitian yang akan dilakukan adalah yuridis normatif yaitu penelitian dimana penulis memfokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif dan pendekatan masalah dengan metode studi kepustakaan dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum seperti: buku, jurnal, makalah dan undang-undang yang berkaitan dengan judul skripsi ini. Hasil pembahasan memperlihatkan bahwa prolegnas berkedudukan sebagai dasar pengajuan Rancangan undang-undang dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Jadi ketika undang-undang di bentuk harus ada dalam daftar prolegnas sebagai suatu skala prioritas yang di sebut sebagai RUU. Dan adanya urgensi Program Legislasi Nasional yang tidak di batasi penggunaannya oleh DPR sehingga dapat saja undang-undang tersebut tidak bersifat responsif melainkan represif. Untuk itu seharusnya ada batasan terhadap urgensi nasional. Sehingga kinerja Badan Legislasi akan jelas dan berkualitas dengan mengundang RUU yang sudah ada dalam Prolegnas dan seimbang dengan urgensi-urgensi nasional dan menetapkan sanksi bagi RUU yang tidak jadi diundangkan yang telah masuk dalam daftar Prolegnas setiap periodenya. Karena undang-undang yang barupun yaitu UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak memuat batasan urgensi Program Legislasi Nasional dan sanksi hukum terhadap RUU yang telah masuk daftar prolegnas dan tidak jadi di bahas.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur atas kehadiran ALLAH S.W.T yang telah memberikan Rahmat Serta Hidayah Nya yang selalu tercurah kepada setiap Makhluk Nya, serta tak lupa shalawat dan salam penulis sampaikan kepada Nabi Besar Muhammad S.A.W. Alhamdulillah atas nikmat dan hidayah Nya, penulis telah dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **KEDUDUKAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**. Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum di Universitas Andalas.

Dalam penyelesaian skripsi ini, penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak skripsi ini tidak akan terselesaikan. Oleh karena itu penulis sampaikan penghargaan, rasa hormat dan cinta kasih yang sedalam-dalamnya kepada Ayahanda Ir. Afrizon Nazar dan Ibunda Haslindayetti, Mpd yang selalu memberikan kasih sayang, do'a, semangat dan dorongan yang membuat penulis mampu menghadapi segala persoalan, adik-adikku Deasy Arizani Permata, Rizki Almannia Putra, Natasya Yuli Adinda Rahma dan Kekasih Tercinta Fadhli Eka Putra terimakasih untuk semua waktu dan semangatnya. Serta keluarga besar yang selalu memberikan dukungan baik moril maupun materil dan senantiasa mengiringi langkahku dengan do'a, dan kesabaran, semoga karya kecil ini bisa menghadirkan senyum bangga kalian semua.

Dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof.Dr.Yuliandri, S.H., M.H., dan Bapak Andi Nova, S.H.,M.H., selaku pembimbing I dan pembimbing II penulis, yang telah banyak memberikan motivasi dan nasehat serta membimbing penulis dengan telaten dan penuh kesabaran dalam proses penyelesaian skripsi ini. Selain itu penulis juga mengucapkan terima kasih kepada :

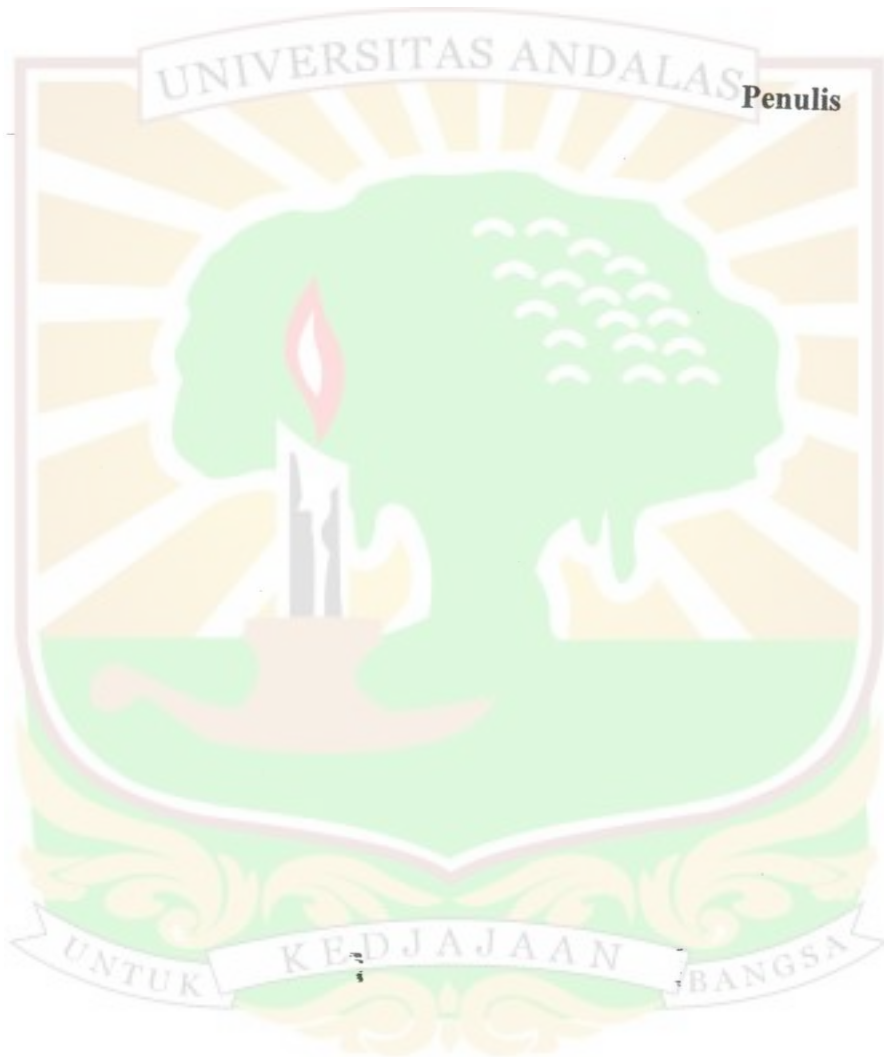
1. Bapak Prof.Dr.Yuliandri,S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas
2. Bapak Yoserwan,S.H.,M.H.,LLM. selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas
3. Bapak Frenadin Adegustara,S.H.,MS. selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas.
4. Bapak Dr.Kurnia Warman,S.H.,M.Hum. selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas
5. Bapak Apriwal Gusti, S.,H. selaku Ketua Program Reguler Mandiri Fakultas Hukum Universitas Andalas.
6. Ibu Arfiani,SH.,MH., selaku Sekretaris Program Reguler Mandiri Fakultas Hukum Universitas Andalas.
7. Bapak Dian Bakti Setiawan, S.H.,M.H selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas.
8. Ibu Delfina Gusman,S.H.,M.H selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas.

9. Ibu Delfina Gusman, S.H., M.H., dan Bapak Alsyam, S.H., M.H., selaku Tim Penguji Ujian Seminar Proposal Skripsi Penulis yang telah memberikan kritik dan saran guna kesempurnaan skripsi penulis;
10. Ibu Yunita Syofian S.H.,M.H dan Ibu Henny Andriani S.H.,M.H., selaku Tim penguji penulis dalam ujian komprehensif yang telah memberikan saran dan kritikan yang akan melengkapi skripsi penulis.
11. Para Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas yang telah memberikan pengalaman, arahan dan ilmu tentang dunia hukum selama penulis mengikuti perkuliahan.
12. Seluruh karyawan dan karyawan Fakultas Hukum Reguler Mandiri Universitas Andalas.
13. Sahabat-sahabatku : Geni, Titi, Iin, Lilis, Una, Tika, Uyak, Ines Perdana Putri dan Farrah terimakasih karena telah menjadi sahabat sekaligus keluargaku yang selalu ada mendengarkan keluhan-keluhan dan memberikan semangat serta dorongan dalam penyelesaian skripsi ini.
14. Buat semua rekan-rekan angkatan 2008 terkhusus lokal 3 yang telah turut serta memberikan dorongan dan semangatnya.
15. Seluruh teman-temanku tersayang yang tidak dapat disebutkan satu-persatu, terima kasih buat do'a dan dukungan serta nasehatnya semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian semua. Amiiin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan dan kesempurnaan. Dengan segala kerendahan hati penulis, saran dan kritik yang bersifat membangun diharapkan untuk kesempurnaan skripsi ini, sehingga dapat bermanfaat bagi kita semua.

Akhir kata kepada-Nya jugalah kita berserah diri, semoga skripsi ini dapat bermanfaat buat kita semua. Amien Ya Rabbalallamin.

Padang, Mei 2012



DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Metode Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	11
B. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	13
C. Asas-asas Penerapan Peraturan Perundang-undangan dalam Hukum Positif.....	15
D. Proegram Legislasi Nasional.....	19

BAB III PEMBAHASAN PERMASALAHAN

A. Kedudukan Program Legislasi Nasional dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia.....	28
1. Konsep Program Legislasi Nasional.....	28
2. Arti dan Posisi Program Legislasi Nasional.....	34
3. Proses Penyusunan Program Legislasi Nasional.....	40
4. Penyusunan Program Legislasi Nasional oleh DPR.....	46
5. Penyusunan Program Legislasi Nasional oleh Pemerintah.....	49
6. Penyusunan Program Legislasi Nasional antara DPR dan Pemerintah.....	52
B. Konsekuensi Hukum Terkait Rancangan Undang-undang yang telah terdaftar dalam Program Legislasi Nasional yang tidak di lanjutkan pada tahap pembahasan.....	59
1. Pengelolaan Program Legislasi Nasional.....	59
2. Instrumen Program Legislasi Nasional.....	60
3. Evaluasi Program Legislasi Nasional.....	65

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	77
B. Saran.....	78

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Contoh format dari konsepsi usulan rancangan undang-undang dalam proses penyusunan prolegnas.....48

Tabel 2 Tahun Prioritas RUU.....66

Tabel 3 Realisasi Hasil Pelaksanaan Prolegnas 2004-2009.....67



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Proses Penyusunan Prolegnas.....	45
---	----



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan perundangan¹. Undang-undang merupakan salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan², yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Pembentukan undang-undang pada tahap perencanaan penyusunan dilakukan melalui Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas.

Sebelum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diundangkan, dasar hukum Prolegnas diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Undang-Undang ini dijelaskan bahwa:

¹ Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

² *Ibid* Pasal 7

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/ peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

“Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional.. Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan. Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Program Legislasi Nasional.”³

Mekanisme penyusunan dan pengelolaan Prolegnas diatur berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Dalam Peraturan Presiden ini dijelaskan bahwa:

“Pengelolaan Prolegnas diarahkan agar program pembentukan undang-undang dalam Prolegnas dapat dilaksanakan dengan skala prioritas yang ditetapkan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam keadaan tertentu pelaksanaan program pembentukan undang-undang dalam Prolegnas belum dapat diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan, program pembentukan undang-undang tersebut dijadikan Prolegnas tahun berikutnya dengan skala prioritas utama. Dalam keadaan tertentu dan dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat, program pembentukan undang-undang dalam Prolegnas jangka panjang, menengah atau tahunan dapat diubah skala prioritasnya setelah disepakati bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah. Perubahan skala prioritas dilaporkan oleh Badan Legislasi pada sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat”⁴.

Sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis⁵. Prolegnas merupakan potret politik hukum Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan

³ Pasal 15 ayat (1), Pasal 16 ayat (1), (2), (3) dan Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

⁴ Lihat Pasal 26, 27 dan 28 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005

⁵ Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

perundang-undangan (Undang-Undang) dalam periode tertentu. Dengan adanya Program Legislasi Nasional, diharapkan pembentukan undang-undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah dapat dilaksanakan secara terencana, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh. Pembentukan undang-undang melalui Prolegnas diharapkan dapat mewujudkan konsistensi undang-undang, serta meniadakan pertentangan antar undang-undang (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil, berdaya guna, dan demokratis. Selain itu dapat mempercepat proses penggantian materi hukum yang merupakan peninggalan masa kolonial yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Karena prolegnas merupakan acuan dalam proses perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan sekaligus sebagai bagian dari proses persiapan pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan. Prolegnas dapat pula dikatakan sebagai gambaran politik perundang-undangan Indonesia yang berisi rencana pembangunan.⁶

Pelaksanaan Prolegnas memunculkan berbagai macam persoalan, menurut Yuliandri:

“memahami ketentuan mengenai pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945, serta pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan melihat proses penyusunannya, dapat diperoleh analisis, bahwa perencanaan pembentukan undang-undang yang

⁶Aliamsyah “politik perundang-undangan”<http://www.djpp.depkmham.go.id>, di akses pada tanggal 19 Januari 2012

dituangkan dalam Prolegnas, pada praktiknya belum dilaksanakan secara penuh. Di samping itu, terkesan bahwa perencanaan pembentukan undang-undang sifatnya masih “elitis,” karena hanya dilakukan oleh lembaga pembentuk, belum sepenuhnya ditunjang oleh sumber daya manusia yang professional sebagaimana diharapkan. Bahkan beberapa di antaranya tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Permasalahan lain yang dapat diungkap, adalah banyaknya materi muatan undang-undang yang tumpang tindih (kontradiktif). Hal ini menggambarkan kurangnya koordinasi antar lembaga pembentuk undang-undang (pemerakarsa di lingkungan pemerintah), dalam penentuan materi muatan dari Rancangan Undang-Undang yang dibentuk.⁷

Salah satu penyebab munculnya persoalan dalam pelaksanaan Prolegnas sehingga tidak sesuai dengan yang diharapkan adalah regulasi mengenai proses penyusunannya, seperti Ketentuan Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 “ *dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional*”, frasa “keadaan tertentu” dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 108 Peraturan DPR RI No.1/DPR RI/2009 tentang Tata Tertib, sebagai “keadaan yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU ”. Ketentuan ini memungkinkan adanya RUU diluar daftar Prolegnas. Munculnya Rancangan Undang-Undang di luar daftar Prolegnas dengan alasan “urgensi nasional”, dimana kriteria dari urgensi nasional tidak dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan terkait. Ketidak jelasan kriteria dari “urgensi nasional” membuka peluang bagi setiap pemerakarsa mengajukan Rancangan Undang-Undang dengan dalih “urgensi

⁷Yuliandri, “Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan)”. Jakarta: Rajawali Press, 2010 hlm 108-109

nasional” untuk kepentingan tertentu pemrakarsa tanpa mempertimbangkan kebutuhan masyarakat dan pihak lainnya. Menurut Khopiatuziadah:

“Dari sisi yuridis, munculnya berbagai RUU diluar daftar Prolegnas memang dimungkinkan, namun Pasal 17 ayat (3) justru melemahkan posisi dan tujuan penyusunan Prolegnas sebagai “kontrak” antara DPR dan Pemerintah untuk menyelesaikan kerja-kerja legislasi yang dicanangkan bersama selama periode tertentu. Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis tidak lagi terlihat signifikansinya manakala terdapat ketentuan yang memberi peluang untuk menafikan instrumen dimaksud. Sementara Prolegnas digambarkan sebagai wajah politik perundang-undangan Indonesia untuk periode lima tahun”. Ini bisa kita evaluasi dari Prolegnas 2005-2009. Dari total 284 RUU dalam daftar 2005-2009 (*long list* RUU), pada prioritas tahun pertama (2005), sudah muncul 17 RUU non Prolegnas. Pada 2006, dari 44 RUU yang diprioritaskan, 4 diantaranya RUU non Prolegnas. kemudian mulai periode 2007 sampai 2009 hanya 30 sampai 50 persen yang merupakan RUU Prolegnas, sisanya adalah RUU kumulatif terbuka, dan RUU luncuran yang tidak dapat diselesaikan dalam periode sebelumnya⁸.

Berdasarkan realisasi Prolegnas 2005-2009, tidak menutup kemungkinan untuk realisasi Prolegnas periode berikut akan memunculkan lebih banyak Rancangan Undang-Undang di luar daftar Prolegnas yang di bahas di Dewan Perwakilan Rakyat, kemungkinan tersebut bisa terjadi karena tidak ada pengaturan mengenai pembatasan jumlah Rancangan Undang-Undang diluar daftar Prolegnas yang diajukan pada tahap pembahasan.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, juga masih belum mengatur

⁸Khopiatuziadah, *Menanti Realisasi Prolegnas 2010*, <http://www.djpp.depkmham.go.id>. Diakses tanggal 13 Februari

mengenai kriteria “urgensi nasional” sebagai salah satu alasan munculnya Rancang Undang-Undang di luar Prolegnas dan pembatasan jumlahnya.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Program Legislasi Nasional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia?
2. Apa konsekuensi hukum terhadap Rancangan Undang-Undang yang terdaftar dalam Prolegnas tidak dilanjutkan pada tahap pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisa kedudukan program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia
2. Mengetahui dan menganalisa konsekuensi hukum terkait Rancangan Undang-Undang yang telah terdaftar dalam Prolegnas tidak dilanjutkan pada tahap pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

- a. Memperkaya khasanah pemikiran dan pendapat hukum, memberi landasan teoritis dan praktek bagi perkembangan hukum tata negara pada khususnya dan ilmu hukum pada umumnya, serta menambah data ilmiah yang dapat digunakan untuk kajian dan penelitian ilmiah lainnya.
- b. Sebagai usaha untuk memberi penjelasan tentang bagaimana seharusnya Prolegnas yang di bentuk dapat memuat aspirasi rakyat dan menjasikan hasil produksi hukum yang responsif.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk mengetahui peran hukum yang diciptakan dalam menghubungkan dan menyatukan masyarakat, yang berkonsepkan keadilan dan bukan untuk kepentingan politik semata.
- b. Untuk memberikan pandangan-pandangan kepada masyarakat bahwa prolegnas itu disusun adalah untuk kepentingan rakyat karena lembaga yang membuat, membentuk dan merencanakannya adalah hasil dari pilihan rakyat dan untuk rakyat.

- c. Untuk meningkatkan pemahaman penulis mengenai ruang lingkup dan masalah-masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini.

E. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah yuridis normatif yaitu penelitian dimana penulis memfokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.

2. Pendekatan Masalah

Dalam melakukan penelitian ini, pendekatan masalah yang akan penulis lakukan adalah pendekatan masalah dengan metode studi kepustakaan dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum seperti: buku, jurnal, makalah dan undang-undang yang berkaitan dengan judul skripsi ini.

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian ini, penulis memakai sumber bahan hukum:

- a. Bahan hukum primer, yaitu dengan cara mengumpulkan data yang berkaitan langsung dengan penelitian ini, seperti:
 1. Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan

3. Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.
 4. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
 5. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP).
 6. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
 7. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu dengan cara melakukan penelitian kepustakaan yang dilakukan terhadap bahan-bahan hukum yang terdiri dari: literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel, dan lain sebagainya.
4. Metode Pengumpulan data

Dalam melakukan penelitian ini penulis mengumpulkan data dengan studi kepustakaan. Dalam hal ini penulis melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum primer, kemudian melakukan penelitian ini terhadap bahan hukum skunder.

5. Analisis Data

Berdasarkan data yang dikumpulkan maka penulis akan melakukan analisa data secara kualitatif⁹, yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi. Analisis data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan yang diperlukan yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkan dengan permasalahan yang ada.



⁹Analisis kualitatif memusatkan perhatiannya kepada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Lihat Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2004 hal 20-21

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Landasan pembentukan peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menekankan pentingnya dasar pemikiran atau argumentasi filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰

b. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta

¹⁰Lampiran I Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011

empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.¹¹

c. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.¹²

Yuliandri menambahkan landasan politis dan administratif dalam landasan pembentukan peraturan perundang-undangan di luar dari undang-undang nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

¹¹*Ibid*

¹²*Ibid*

1. Landasan Politis.

Bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam Undang-undang Dasar 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan.¹³

2. Landasan Administratif.

Dasar ini bersifat “fakultatif” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini. Dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan ini dimasukkan dalam konsiderans “Memperhatikan”. Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.¹⁴

2. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. **Asas kejelasan tujuan** adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. **Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat** adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus

¹³Yuliandri, *Op.Cit*, hlm 30

¹⁴*Ibid*

dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. **Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan** adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. **Asas dapat dilaksanakan** adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. **Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan** adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. **Asas kejelasan rumusan** adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. **Asas keterbukaan** adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁵

2. Asas-asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. **Asas pengayoman** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

¹⁵ Lihat Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 serta Penjelasannya

- b. **Asas kemanusiaan** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. **Asas kebangsaan** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. **Asas kekeluargaan** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. **Asas kenusantaraan** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. **Asas bhinneka tunggal ika** adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. **Asas keadilan** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. **Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. **Asas ketertiban dan kepastian hukum** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. **Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan** adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.¹⁶

¹⁶Lihat Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 serta Penjelasan nya

3. Asas-asas Penerapan Peraturan perundang-undangan dalam Hukum Positif

Penerapan hukum positif tidak hanya dilakukan oleh badan peradilan.

Penerapan suatu aturan hukum dilakukan dalam rangka:

1. Melaksanakan hukum sebagai suatu fungsi pelayanan atau pengawasan terhadap kegiatan masyarakat seperti perizinan, pengesahan, menyatakan tidak keberatan, dan lain-lain. Penerapan hukum ini merupakan fungsi pemerintahan (administrasi Negara) di pusat atau di daerah.
2. Mempertahankan hukum akibat terjadi pelanggaran atas suatu aturan hukum seperti yang dilakukan oleh badan peradilan atau tindakan oleh administrasi Negara dalam bentuk pencabutan izin atau tindakan administratif terhadap pegawai yang melanggar peraturan kepegawai.

Penerapan hukum harus dilakukan dengan tata cara tertentu, untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dari yang berwenang melaksanakan atau mempertahankan hukum. Selain berdasarkan ketentuan-ketentuan normatif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan penerapan hukum positif harus tunduk pada asas-asas tertentu.

1. **Asas bersumber pada politik konstitusi dan ketentuan UUD (asas konstitusional dalam penerapan hukum).** Menghadapi hukum-hukum yang diadakan pada masa pemerintaha kolonial, UUD 1945 telah menetapkan suatu

politik hukum yang diatur dalam Pasal II Aturan Peralihan¹⁷.

Ketentuan ini bukan saja untuk mencegah kekosongan hukum.

2. **Asas tidak berlaku surut (*nonretroaktif*)**. Secara asasi semua aturan hukum hanya berlaku kedepan (*prospektif*)¹⁸. Hal ini

antara lain bertalian dengan salah satu prinsip Negara berdasarkan atas hukum. Suatu hubungan atau peristiwa hukum hanya akan mempunyai akibat hukum, berdasarkan aturan hukum positif yang ada pada saat hubungan atau peristiwa hukum itu terjadi.

3. **Asas peralihan hukum, asas ini merupakan kebalik dari asas berlaku surut.**Asas berlaku surut mengandung arti, menerapkan hukum baru terhadap hubungan atau peristiwa hukum sebelum peraturan perundang-undangan baru ditetapkan. Asas dalam hukum peralihan (*transitory law*), adalah asas tetap menerapkan hukum lama terhadap hubungan dan peristiwa hukum yang telah ada atau akan ada, selama belum ada aturan hukum baru.

4. **Asas pertingkatan peraturan perundang-undangan (*lex superior derogate legi inferiori*)**. Yang di maksud tertib hukum yaitu asas pertingkatan atau hirarki peraturan perundang-undangan. Penerapan hukum positif harus

¹⁷ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press 2004 hlm 50

¹⁸ *Ibid* hlm 53

memperhatikan dengan sungguh-sungguh system pertingkatan atau tata urutan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang di tetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.

5. **Asas *Lex specialis derogat legi generalis*.** Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khususakan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Sebagai contoh klasik hubungan aturan hukum umum dan aturan hukum khusus adalah antara ketentuan dalam KUH Perdata (BW) dengan KUH Dagang (WvK).
6. **Asas *Lex posterior derogat legi priori*.**Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Sepintas lalu asas ini nampak sebagai asas pilihan hukum. Pada dasarnya asas ini tidak memilih melainkan mewajibkan menggunakan hukum yang lebih baru.
7. **Asas mengutamakan atau mendahulukan hukum tertulis dari pada hukum yang tidak tertulis.** Apabila dihadapi pilihan antara ketentuan hukum tertulis (*written law*) dengan hukum tidak tertulis (*un-wittten law*), hakim atau siapapun juga

yang menerapkan hukum, harus mengutamakan atau mendahulukan ketentuan hukum tertulis.

8. **Asas kepatutan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum.** Hakim bukanlah mulut undang-undang atau mulut hukum positif pada umumnya. Demikian pula, hakim tidak sekedar menerapkan bunyi suatu perjanjian yang merupakan undang-undang bagi pihak-pihak. Hakim adalah mulut kepatutan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum. Asas ini menunjukkan hakim tidak boleh semata-mata mencari dan menemukan kebenaran formal.

4. Program legislasi nasional

a. Pengertian Program Legislasi Nasional

Prolegnas dalam pengertian umum adalah program perencanaan nasional di bidang perundang-undangan. Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (9) UU No. 12 Tahun 2011 mengartikan Prolegnas sebagai “instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Artinya, Prolegnas sesungguhnya merupakan satu proses yang terjadi sebelum pembentukan undang-undang atau dapat dikatakan sebagai “pra-pembentukan peraturan perundang-undangan”.

Program legislasi nasional adalah program perencanaan nasional di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan¹⁹. Dalam konteksnya prolegnas ini berupa penyusunan suatu daftar materi perundang-undangan atau daftar judul RUU yang telah disepakati (oleh unsur terkait) yaitu oleh DPR dan pemerintah, diurut berdasarkan urgensi dan prioritas pembentukannya oleh pemerintah atau pembahasannya di DPR. Daftar tersebut bukan hanya merampung keinginan departemen/LPND atau pemerintah atau komisi-komisi di DPR, melainkan hasil kesepakatan bersamasebagai suatu rencana yang strategis, dan oleh karena itu telah pasti akan dan harus mendapatkan dukungan penganggarnya.

Prolegnas merupakan potret politik hukum Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan dalam periode tertentu. Misalnya untuk lima tahun ke depan, sasaran politik hukum kita akan dibawa kepada *good governance*,²⁰ maka baik RUU yang diajukan oleh Pemerintah dan DPR maupun RUU yang diprioritaskan untuk dibahas di DPR akan berkaitan dengan *good governance*, seperti adanya RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang sekaligus mengamatkan pembentukan institusi KPK, RUU tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan sebagainya.

¹⁹ Komisi hukum nasional, "*ringkasan eksekutif penelitian program legislasi nasional*" di akses dari www.komisihukumnasional.com

²⁰ Dwi Satya Ardyanto, "*Mengenal Prolegnas*" <http://www.djpp.depukumham.go.id> diakses pada tanggal 15 NOVEMBER 2011

Namun demikian, sasaran politik hukum di sini tidaklah berdiri sendiri. Sasaran politik hukum nasional dirumuskan untuk mencapai tujuan negara seperti yang dimuat di Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dalam tataran konkrit, sasaran politik hukum nasional mesti mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, atau yang dikenal dengan RPJM.

Di samping melihat Prolegnas sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum, sebagaimana penjelasan di atas, Prolegnas juga bisa dilihat sebagai isi/materi hukum (*legal substance*). Sebagai isi hukum, Prolegnas memuat daftar RUU yang akan dibentuk dalam periode tertentu. Dari segi periode penyusunannya, Prolegnas disusun setiap lima tahun sekali. Kemudian periode tersebut dipecah lagi per tahunan (*annual*).

Program Legislasi Nasional (dulu disebut program legislatif nasional) pada hakikatnya adalah program perencanaan nasional di bidang perundang-undangan. Sekalipun berarti banyak, namun bentuk akhir dari proses legislasi itu adalah undang-undang. Dalam konteks Prolegnas, proses ini berupa penyusunan suatu daftar materi perundang-undangan atau daftar judul RUU yang telah disepakati (oleh semua unsur terkait), diurut berdasarkan urgensi dan prioritas pembentukannya oleh Pemerintah atau pembahasannya di DPR. Daftar tersebut bukan hanya menampung keinginan Departemen/LPND atau

Pemerintah, atau komisi-komisi di DPR, melainkan hasil kesepakatan bersama sebagai suatu rencana strategis, dan oleh karena itu telah pasti akan dan harus mendapatkan dukungan penganggarnya dalam RAPBN (Wargakusumah, 1999).

Pengertian Prolegnas di atas adalah batasan dalam arti sempit. Sebab, dalam pendekatan yang terintegrasi, Prolegnas ini sebenarnya tidak sekadar program pembentukan hukum, sekalipun aspek ini memang yang menjadi perhatian utama. Prolegnas tersebut juga mencakup program pembinaan hukum tidak tertulis (termasuk program pembinaan hukum adat), program pengembangan yurisprudensi (keputusan-keputusan hakim), dan program pembinaan perjanjian (termasuk ratifikasi konvensi-konvensi badan-badan PBB dan traktat dengan negara-negara tetangga).

Pentingnya arti Program Legislasi Nasional sendiri telah disadari sejak lama di Tanah Air. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) telah beberapa kali menggulirkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) ini, namun biasanya terbentur pada persoalan-persoalan teknis yang berujung pada pencapaian hasil kajian yang tidak optimal.

Untuk dapat mengakomodasikan pendekatan filsafati, yuridis, dan sosiologis, sebagaimana akan diungkapkan pada paparan di bawah, suksesnya Program Legislasi Nasional memutlakkan kerja sama dengan peneliti-peneliti hukum independen. Kelemahan terbesar dari perjalanan sistem hukum Indonesia, khususnya pada era Orde Baru adalah kurangnya dukungan penelitian sebelum suatu produk hukum dimunculkan. Kajian-kajian

akademik memang dibuat, tetapi harus diakui sangat kering dengan analisis filsafati dan antropologis-sosiologis.

Ketika gerakan reformasi dicetuskan tahun 1998, Bank Dunia memberikan suatu *grant* untuk membuat “*diagnostic assessment of legal development in Indonesia*”. Proyek ini telah selesai dilakukan, dan hasilnya diterbitkan dalam sebuah buku yang disusun oleh Kantor Hukum Ali Budiardjo, Nugroho, Reksodiputro (ABNR) bekerja sama dengan Kantor Hukum Mochtar, Karuwin, Komar (MKK). Rekomendasi yang diberikan oleh pengkajian ini juga senada, yakni menggaris bawahi pentingnya pembangunan hukum itu membuka diri pada aspirasi masyarakat. Kemudian, digariskan pula perlunya reformasi menyentuh pendidikan hukum yang didukung oleh penelitian hukum.

b. Sejarah Singkat Prolegnas

Prolegnas kini sudah berusia hampir 31 tahun, tepatnya sejak tahun 1977. Pemikiran mengenai perencanaan pembangunan hukum nasional sebenarnya mulai ditelurkan saat Simposium mengenai Pola Perencanaan Hukum dan Peraturan Perundang-undangan di Daerah Istimewa Aceh tahun 1976. Dalam simposium yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Universitas Syah Kuala dan Pemda D.I. Aceh ini menggariskan bahwa suatu pola umum perencanaan peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya memuat, landasan dan tujuan perencanaan, penetapan prioritas materi hukum yang akan direncanakan, penetapan

mekanisme proses perencanaan, sarana perencanaan dan kegiatan penunjang, seperti penelitian, penyuluhan, dokumentasi, dan sebagainya.

Konsep Prolegnas pertama kali disusun pada saat Lokakarya Penyusunan Prolegnas di Manado, Sulawesi Utara, pada tanggal 3-5 Februari 1977. Lokakarya ini juga menyepakati peran BPHN dalam penyusunan peraturan perundang-undangan secara berencana dari hulu sampai hilir berdasarkan tahapan-tahapan yang integratif. Kegiatan-kegiatan yang diamanatkan kepada BPHN untuk menunjang Prolegnas ini, yaitu²¹:

1. melaksanakan penelitian dan usaha lain;
2. melaksanakan inventarisasi peraturan perundang-undangan;
3. pengkajian dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang ada mengenai efektivitas dan keserasiannya dengan kebutuhan yang berkembang di masyarakat; dan
4. penyusunan dan perumusan naskah rancangan akademis (atau biasa disingkat dengan 'N.A.') dari RUU dan peraturan pelaksanaannya.

Institusionalisasi Prolegnas dimulai dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Kehakiman Nomer M-PR.02.08-41 tertanggal 26 Oktober 1983 yang ditujukan kepada semua pimpinan departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) yang bertujuan membentuk Panitia Kerja Tetap Prolegnas. Cikal bakal institusionalisasi ini sebenarnya berasal dari

²¹ *Ibid*

inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh BPHN. Berdasarkan kepmen inilah BPHN mulai mengkoordinasikan Prolegnas pada Pelita III, IV, dan V.

Dengan dikeluarkannya Keppres No. 32 Tahun 1988, BPHN berperan dalam perencanaan pembangunan hukum nasional²² I. BPHN menyusun Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang dan Menengah pada GBHN 1993 dan Repelita VI serta Rencana Legislasi Nasional.

Kemudian dengan disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2011, penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Departemen Hukum dan HAM, yaitu oleh BPHN. Badan Legislasi (Baleg) DPR bertugas untuk mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR serta penyusunan Prolegnas antara Pemerintah dan DPR.

c. Maksud dan Tujuan Prolegnas

Program Legislasi Nasional Jangka Menengah Tahun 2010 – 2014 ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional, sehingga seluruh upaya pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah dapat dilaksanakan secara terencana, terpadu dan sistematis. Maksud Penyusunan Prolegnas yaitu;

²² *Ibid*

1. Memberikan landasan perencanaan dan arahan yang sistematis dan berkelanjutan terhadap pembangunan jangka menengah yang berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mewujudkan masyarakat adil makmur.
2. Mengintegrasikan pembangunan nasional di bidang hukum secara spesifik diarahkan pada pembenahan dan penguatan sistem hukum nasional yang didasarkan pada konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tuntutan reformasi, serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi;
3. Meningkatkan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk undang-undang di tingkat pusat.

Dan adapun tujuan Tujuan Prolegnas adalah:

1. Mewujudkan negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk undang-undang yang aspiratif dan progresif, serta berasaskan kepastian hukum, kemanfaatan hukum, dan keadilan demi terwujudnya kemandirian bangsa;
2. Mewujudkan supremasi hukum yang berlandaskan pada rasa keadilan dan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat yang demokratis; Mewujudkan penyempurnaan substansi hukum yang tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang demokratis; dan
3. Mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diharapkan mampu membawa perubahan menuju masyarakat demokratis

dan berkeadilan, serta berorientasi pada pengaturan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan gender.



BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Program Legislasi Nasional dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia

1. Konsep Program Legislasi Nasional

Prolegnas menjadi acuan dalam proses perencanaan penyusunan Undang-Undang secara nasional dan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan. Upaya pembangunan sistem hukum nasional sendiri mencakup beberapa hal. Pertama, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis dengan mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat. Kedua, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif. Ketiga, pelibatan seluruh komponen masyarakat dengan kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum nasional yang dicita-citakan.

Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka

mewujudkan negara hukum; serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.²³

Lebih lanjut pembangunan materi hukum tersebut diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial. Pembaruan ini diharapkan tetap mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan materi hukum ini mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum.²⁴

Perencanaan hukum sebagai bagian dari pembangunan materi hukum harus diselenggarakan dengan memerhatikan berbagai aspek yang memengaruhi, baik di dalam masyarakat sendiri maupun dalam pergaulan masyarakat internasional yang dilakukan secara terpadu dan meliputi semua bidang pembangunan sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara serta dapat

²³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007, LN No.33 tahun 2007, TLN No.4700, lampiran.

²⁴ *Ibid*

mengantisipasi perkembangan zaman.²⁵ Berdasarkan aspek-apsek inilah suatu program legislasi nasional dibentuk.

Prolegnas juga merupakan potret politik hukum Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan dalam periode tertentu. Perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang berencana, terpadu dan sistematis ini memuat skala prioritas program legislasi nasional jangka menengah (5 Tahun) dan program legislasi nasional tahunan yang sesuai dengan program pembangunan nasional, dan perkembangan kebutuhan dalam masyarakat.

Selain sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum yang menggambarkan sasaran politik hukum secara mendasar, Prolegnas secara isi/materi hukum (*legal substance*) memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang dibentuk selaras dengan tujuan pembangunan nasional yang tidak dapat dilepaskan dari rumusan pencapaian tujuan negara sebagaimana dimuat dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; mencerdaskan kehidupan bangsa; memajukan kesejahteraan umum; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dalam tataran konkrit, sasaran politik hukum nasional harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat

²⁵ *Ibid*

adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Politik hukum tertinggi terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memuat arah kebijakan hukum yang harus dijalankan sesuai dengan tujuan nasional yang hendak dicapai dan berdasarkan pada Pancasila yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pancasila merupakan nilai-nilai dasar yang menjadi rambu-rambu pembangunan hukum nasional, yang melahirkan empat kaidah penuntun hukum yang harus dipedomani dalam pembangunan hukum. Pertama, hukum yang dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideologi maupun teritori sesuai dengan tujuan nasional. Kedua, hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis, mengandung partisipasi dan menyerap aspirasi melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel. Ketiga, hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial, memperpendek jurang kesenjangan. Keempat, hukum harus menjamin toleransi beragama yang berkeadaban antar pemeluknya.²⁶

Politik hukum pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga dituangkan dalam Prolegnas (dan prolegda) sebagaimana diatur dalam UU Nomor 10 tahun 2004. Prolegnas merupakan penjabaran politik hukum untuk mencapai tujuan Negara dalam periode tertentu. Di dalam prolegnas memuat rencana

²⁶ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LPES, 2007, Hal 48 – 49.

UU yang akan dibuat dalam lima tahun dan dapat dipenggal-penggal lagi berdasarkan prioritas tahunan. Dari prolegnas inilah dapat diketahui politik hukum selama lima tahun dan prioritas setiap tahunnya. prolegnas bukan hanya berisi rencana hukum yang akan dibuat melainkan juga merupakan pedoman atau mekanisme pembuatan UU yang mengikat. Oleh karena itu, untuk mencapai konsistensi pembuatan suatu undang-undang dengan konstitusi, harus dilakukan melalui alur politik hukum nasional yang telah diatur dengan rapi agar setiap hukum selalu mengalir dan konsisten dengan tujuan Negara, sistem hukum, kaidah penuntun dan konstitusi.²⁷

Secara garis besar Prolegnas merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional terdiri atas 4 (empat) sub-sistem atau unsur, yaitu budaya atau kesadaran hukum (*legal culture*), materi hukum (*legal substance*), aparat hukum (*legal apparatus*) dan sarana prasarana hukum (*legal structure*). Pendekatan kesisteman (*system approach*) inilah yang digunakan dalam politik hukum nasional sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Menurut pendekatan ini, yang dimaksud hukum adalah Undang-Undang itu sendiri dan berada dalam sub-sistem materi hukum (*legal substance*).

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang ingin dicapai. Dalam praktik, proses pembentukan undang-undang

²⁷ Moh Mahfud MD., "Konsistensi Materi Muatan Undang-Undang dengan Konstitusi: Antisipasi Konstitusional Review", makalah disampaikan dalam *Lokakarya Program Legislasi Nasional 2009-2014*, Departemen Hukum dan HAM RI, BPHN, Bandung 10-12 Juni 2009, Hal 8- 11.

memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui aturan hukum yang dibentuknya. Disamping itu, pembentukan undang-undang merupakan salah satu unsur penting dalam rangka pembangunan hukum nasional dan merupakan suatu proses yang dinamis sesuai dengan dinamika dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan secara komprehensif harus memperhatikan 3 (tiga) hal, yaitu:

- a. masa lalu yang terkait dengan penyesuaian hukum warisan kolonial dengan hukum nasional;
- b. masa kini yang berkaitan dengan kondisi obyektif dan kebutuhan hukum saat ini; dan
- c. masa yang akan datang sesuai tujuan negara yang dicita-citakan dan perkembangan lingkungan strategik.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang terarah melalui Prolegnas diharapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan perundang-undangan, serta meniadakan pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang ada (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil. Selain itu, melalui Prolegnas diharapkan akan menghasilkan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat.

Secara teknis, prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang akan dibentuk dalam suatu periode tertentu berdasarkan metode dan parameter tertentu. Ditegaskan dalam Pasal 17 UU Nomor 12 tahun 2011

bahwa dalam prolegnas tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut maka prolegnas memuat program legislasi jangka panjang, menengah atau tahunan seiring dengan program atau rencana pembangunan nasional guna mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945. Karenanya arah kebijakan dalam prolegnas disesuaikan agar sejalan dengan arah kebijakan pembangunan nasional yang dilakukan dalam periode yang sama.

2. Arti dan Posisi Program Legislasi Nasional

RUU yang disusun dalam Prolegnas harus berdasarkan kaidah penuntun sebagaimana yang tertuang dalam simpulan Lokakarya 30 Tahun Prolegnas yang diselenggarakan oleh BPHN pada tanggal 19-21 November 2007 di Jakarta, yaitu:

- (1). hukum nasional harus menjamin integrasi bangsa dan negara baik teritori maupun ideologi;
- (2). hukum nasional harus mengintegrasikan prinsip demokrasi dan nomokrasi;
- (3). hukum nasional harus berorientasi pada pembangunan keadilan sosial; dan
- (4). hukum nasional harus menjamin hidupnya toleransi beragama yang berkeadaban.²⁸

²⁸ Dwi Satya Ardiyanto, "Menenal Prolegnas" <http://doonukuneke.wordpress.com/2008/03/24/menenal-prolegnas> di akses pada tanggal 15 November 2011

Berdasarkan Rapat Konsultasi antara Menteri Hukum dan HAM dan Baleg DPR tanggal 31 Januari 2005, delapan arah kebijakan Prolegnas ditetapkan sebagai berikut:

1. Membentuk peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, SDA dan lingkungan hidup, serta hankam sebagai pelaksanaan amanat UUD 1945;
2. Mengganti peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman;
3. Mempercepat proses penyelesaian RUU yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk UU yang diperintahkan oleh UU;
4. Membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, demokrasi dan perlindungan HAM, dan pemberantasan KKN dan kejahatan transnasional;
5. Meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan perlindungan HAM serta pelestarian lingkungan;
6. Membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan zaman;
7. Memberikan landasan yuridis bagi penegakan hukum secara tegas, profesional, dan menjunjung tinggi HAM dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender; dan
8. Menjadikan hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan di segala bidang yang mengabdikan pada kepentingan rakyat, bangsa dan negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi, dan keadilan.²⁹

Penentuan arah dan kebijakan dalam prolegnas 5 (lima) tahunan perlu memperhatikan arah dan kebijakan umum pembangunan nasional dan rencana pembangunan jangka menengah ke 2 (2010-2014) yang diatur dalam Undang-

²⁹ *Ibid*

Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)³⁰.

Sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum yang menggambarkan sasaran politik hukum secara mendasar, Prolegnas dari aspek isi atau materi hukum (*legal substance*) memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang dibentuk selaras dengan tujuan pembangunan hukum nasional. Dalam tataran konkrit, sasaran politik hukum nasional harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³¹

Berdasarkan pemahaman di atas, maka Program Legislasi Nasional Tahun 2011 diperlukan sebagai potret politik undang-undang atau substansi politik hukum nasional untuk mencapai tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat undang-undang baru maupun dalam mencabut atau mengganti undang-undang lama. Di dalam Prolegnas ini dimuat juga rancangan undang-undang yang akan dibuat selama satu tahun ke depan.

³⁰ Program Legislasi Nasional, www.dpr.go.id/.../prolegnas_Arah_kebijakan_prolegnas_2010-2014 di akses pada tanggal 15 November 2011

³¹ Hal ini sejalan dengan Peraturan tata tertib DPR RI tentang Tata Tertib Nomor 01/DPR RI/I/2009-2010 Pasal 10 ayat (8) menyebutkan bahwa penyusunan daftar rancangan undang-undang didasarkan atas: perintah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, perintah undang-undang lainnya

Disamping hal yang telah disebutkan diatas, dalam Peraturan tata tertib DPR RI tentang Tata Tertib Nomor 01/DPR RI/I/2009-2010 Pasal 10 ayat (9) disampaikan *“bahwa dalam penyusunan dan penetapan prolegnas prioritas tahunan selain memperhatikan ketentuan sebagaimana yang telah kami sampaikan diatas maka penyusunan prolegnas prioritas dilakukan dengan memperhatikan pelaksanaan prolegnas tahun sebelumnya dan secara teknik dalam mengusulkan daftar RUU untuk masuk dalam prolegnas prioritas tahunan harus memperhatikan tersedianya naskah rancangan undang-undang dan atau tersusunnya naskah akademik”*.³²

Berdasarkan pemahaman diatas maka Badan Legislasi berpendapat terdapat tiga faktor yang dapat dijadikan landasan dalam menentukan arah dan kebijakan Prolegnas Tahun 2011 yaitu **pertama**, rencana kerja pemerintah pemerintah tahun 2011, **kedua**, kebutuhan hukum masyarakat, dan **ketiga**, pelaksanaan prolegnas tahun sebelumnya yaitu prolegnas tahun 2010.

Adapun arah kebijakan pembangunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) menyebutkan bahwa rencana pembangunan jangka menengah kedua ditujukan untuk:

1. Lebih memantapkan penataan pembangunan Indonesia dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia termasuk mengembangkan kemampuan ilmu dan teknologi, serta menguatkan daya saing perekonomian.
2. Terciptanya kondisi aman dan damai di berbagai daerah Indonesia, meningkatnya kemampuan dasar pertahanan dan

³² *Ibid*

- keamanan negara yang ditandai dengan peningkatan kemampuan postur dan struktur pertahanan Negara, serta peningkatan kemampuan lembaga keamanan negara.
3. Meningkatnya kesadaran dan penegakan hukum, tercapainya konsolidasi penegakan supremasi hukum, dan penegakan hak asasi manusia, serta kelanjutan penataan sistem hukum nasional.
 4. Membaiknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, serta kuatnya peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
 5. Meningkatnya keberhasilan diplomasi Indonesia di forum internasional dalam upaya pemeliharaan keamanan nasional, integritas wilayah, dan pengamanan kekayaan sumber daya alam nasional.
 6. Meningkatnya pelayanan publik yang berkualitas, lebih murah, cepat, transparan, dan akuntabel yang ditandai dengan terpuhinya standar pelayanan minimum di semua tingkatan pemerintah.
 8. Meningkatnya daya saing perekonomian melalui penguatan industri manufaktur sejalan dengan penguatan pembangunan pertanian dan peningkatan pembangunan kelautan dan sumber daya alam lainnya dengan mendorong pemberdayaan ekonomi rakyat dan lingkungan strategis.
 9. Percepatan pembangunan infrastruktur dengan lebih meningkatkan kinerja pemerintah dan kerja sama dengan dunia usaha dalam iklim investasi yang kondusif.
 10. Pengembangan sumber daya air, pengembangan permukiman yang berwawasan lingkungan, serta perumahan yang sehat dan murah.
 11. Peningkatan pemanfaatan energi terbarukan, khususnya bioenergi, panas bumi, tenaga air, tenaga angin, dan tenaga surya untuk kelistrikan.
 12. Pengembangan industri kelautan yang meliputi perhubungan laut, industri maritim, perikanan, wisata bahari, energi dan sumber daya mineral secara sinergi, optimal, dan berkelanjutan.
 13. Berkembangnya pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup melalui penguatan kelembagaan dan peningkatan kesadaran masyarakat yang ditandai dengan berkembangnya proses rehabilitasi dan konservasi sumber daya alam dan lingkungan hidup yang disertai dengan menguatnya partisipasi aktif masyarakat.
 14. Terpeliharanya keanekaragaman hayati dan kekhasan sumber daya alam tropis lainnya yang dimanfaatkan untuk mewujudkan nilai tambah, daya saing bangsa, serta modal pembangunan nasional pada masa yang akan datang.

15. Meningkatnya kapasitas kelembagaan dan kapasitas antisipatif dalam penanggulangan bencana di setiap tingkatan pemerintahan, serta terlaksananya pembangunan kelautan sebagai gerakan yang didukung oleh semua sektor.
16. Meningkatnya kualitas perencanaan tata ruang serta konsistensi pemanfaatan ruang dengan mengintegrasikannya ke dalam dokumen perencanaan pembangunan terkait dengan penegakan peraturan dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang.³³

Sedangkan mengenai arah kebijakan, berdasarkan Rapat Konsultasi antara Menteri Hukum dan HAM dan Baleg DPR tanggal 31 Januari 2005, delapan arah kebijakan Prolegnas ditetapkan sebagai berikut:

1. Membentuk peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, SDA dan lingkungan hidup, serta hankam sebagai pelaksanaan amanat UUD 1945;
2. Mengganti peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman;
3. Mempercepat proses penyelesaian RUU yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk UU yang diperintahkan oleh UU;
4. Membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, demokrasi dan perlindungan HAM, dan pemberantasan KKN dan kejahatan transnasional;
5. Meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan perlindungan HAM serta pelestarian lingkungan;
6. Membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan zaman;
7. Memberikan landasan yuridis bagi penegakan hukum secara tegas, profesional, dan menjunjung tinggi HAM dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender; dan
8. Menjadikan hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan di segala bidang yang mengabdikan pada kepentingan

³³ Program Legislasi Nasional,
www.dpr.go.id/.../prolegnas Arah kebijakan prolegnas 2010-2014 *Op. Cit*

rakyat, bangsa dan negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi, dan keadilan.³⁴

3. Proses Penyusunan Program Legislasi Nasional

Ada lima tahap penyusunan Prolegnas, yaitu³⁵:

1. Tahap kompilasi dan konsep Rencana Legislasi Nasional (Relegnas);
2. Tahap klasifikasi dan sinkronisasi Relegnas;
3. Tahap konsultasi dan komunikasi;
4. Tahap penyusunan naskah; dan
5. Tahap koordinasi dan penetapan Prolegnas.

Tahap Kompilasi mencakup pengumpulan data melalui kegiatan monitoring ke setiap Departemen/LPND tentang rencana-rencana legislasi yang akan dan sedang digarap oleh Departemen/LPND. Disamping mendata usulan rencana legislasi baru, monitoring ini juga termasuk pemantauan tentang sudah sejauhmana kemajuan penggarapan rencana legislasi oleh Departemen/LPND yang pernah diajukan pada periode sebelumnya. Sebagai contoh, apabila pada tahun 2004 Departemen Hukum dan HAM mengajukan program pembuatan naskah akademik RUU Perseroan Terbatas yang ditargetkan akan selesai tahun 2005, maka pada tahun 2005 program yang

³⁴ Dwi Satya Ardiyanto, *Op. Cit*

³⁵ H. Ahmad Ubbe, S.H., MH, "Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terencana Dan Terpadu" <http://www.djpp.depukumham.go.id> diakses pada tanggal 10 Maret 2012

diajukan seharusnya sudah berubah tingkat penggarapannya menjadi penyusunan RUU, dan seterusnya sehingga prosesnya berkesinambungan.

Dari tahapan ini dihasilkan inventarisasi data rencana legislasi yang komprehensif, akurat dan sudah terevaluasi dari setiap Departemen/LPND. Selanjutnya data hasil inventarisasi ini disusun dalam bentuk Daftar Rencana Legislasi Nasional (Relegnas) sementara.

Tahap Klasifikasi dan Harmonisasi dilakukan dalam bentuk kegiatan rapat-rapat koordinasi antar-departemen/LPND, dengan tujuan memantapkan data yang diperoleh pada tahap kompilasi. Pada tahapan ini ada kemungkinan dilakukan penyesuaian/harmonisasi rencana legislasi. Hal ini dapat disebabkan karena adanya perubahan rencana legislasi di Departemen/LPND terkait atau, karena materi muatan suatu rencana legislasi tumpang tindih dengan kewenangan Departemen/LPND yang lain, sehingga dipandang perlu ada sinkronisasi. Pada tahapan ini masalah yang timbul apabila ada resistensi masing-masing Departemen/LPND pemrakarsa untuk tetap mempertahankan rencana legislasi yang diusulkannya, sekalipun diketahui bahwa substansi rencana legislasinya jika tidak dilakukan perubahan atau penyesuaian kemungkinan akan berbenturan dengan kewenangan Departemen/LPND lain.

Tahapan ini melibatkan Forum Prolegnas Pemerintah, wakil-wakil dari Badan Legislasi DPR dan unsur-unsur masyarakat (yang diwakili antara lain oleh organisasi profesi, organisasi kemasyarakatan, keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, pakar, dan organisasi kemahasiswaan). Sinkronisasi awal antara Prolegnas pemerintah dan Prolegnas Badan Legislasi (Baleg)

DPR dilaksanakan melalui rapat-rapat Forum Konsultasi Prolegnas. Pada tahapan ini rencana-rencana legislasi yang berasal dari Departemen-departemen/LPND dikonsultasikan dengan Badan Legislasi DPR. Mengingat Baleg DPR menyusun rencana legislasinya sendiri, tentunya berdasarkan pertimbangan dari sisi pandang DPR yang mungkin saja bersamaan atau justru berlainan dengan sisi pemerintah, maka untuk mengurangi terlalu banyaknya duplikasi dan untuk kejelasan prakarsa, diperlukan sinkronisasi penggarapan rencana legislasi sesuai dengan kesepakatan antara pimpinan eksekutif dan legislatif (khususnya dalam kaitan usul inisiatif pembuatan peraturan perundang-undangan).

Mekanisme ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 21 UU No. 12 Tahun 2011, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
- (4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden

Sedangkan pertemuan dengan lembaga atau organisasi masyarakat dilaksanakan dalam rapat-rapat Forum Komunikasi Prolegnas. Pertemuan ini

dimaksudkan untuk mensosialisasikan program-program legislasi yang diusulkan oleh pemerintah, serta menampung usulan-usulan dan/atau pandangan-pandangan dari unsur-unsur masyarakat berkaitan dengan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan. Opini-opini dari wakil-wakil elemen masyarakat mengenai rencana legislasi tersebut kemudian menyampaikannya kepada Departemen/LPND pemrakarsa. Dalam kaitan ini BPHN sebagai fasilitator tidak memiliki kewenangan untuk, misalnya, menghapus suatu program legislasi yang dalam pandangan wakil masyarakat tidak penting atau tidak mendesak, tetapi akan menyampaikan opini ini kepada pihak yang paling berwenang yaitu instansi pemrakarsa.

Selanjutnya, dalam kaitan dengan upaya sosialisasi Prolegnas, terutama ke daerah-daerah, BPHN memprogramkan kegiatan Forum Komunikasi Prolegnas dengan Pemerintah Daerah dan DPRD. Upaya pensosialisasian rencana legislasi dalam Prolegnas ini dilakukan sebagai salah satu bentuk konsultasi publik pra-RUU, yang tujuannya agar daerah memperoleh informasi tentang rencana-rencana legislasi apa saja yang akan disusun atau dibuat oleh pemerintah pusat baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Melalui sosialisasi dalam tahapan prematur ini di satu sisi diharapkan akan membantu Departemen/LPND pemrakarsa dalam memperlancar penyusunan program legislasinya, sedangkan disisi lain juga akan membantu daerah untuk mengantisipasi konsekuensi kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan baru yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Tahap penyusunan naskah prolegnas kegiatan yang diselenggarakan pada tahapan ini biasa dilaksanakan dalam bentuk pembahasan tahunan prolegnas, yang melibatkan seluruh wakil Departemen/LPND (dari Biro Hukum), Badan Legislasi DPR, wakil-wakil fraksi DPR, dan masyarakat (yang diwakili organisasi profesi, keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, pemuda, dan mahasiswa).

Forum pembahasan tahunan ini menghasilkan kesepakatan mengenai prioritas-prioritas penggarapan rencana-rencana legislasi berdasarkan tahun atau yang akan menjadi bahan untuk penyusunan rencana pembangunan tahunan bidang hukum khususnya sub-bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Hasil Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas disampaikan kepada Menteri Hukum dan HAM yang berdasarkan tugas dan fungsinya bertanggung jawab atas pembangunan hukum nasional.

Tahap pengesahan pada tahapan ini hasil yang diperoleh dari rapat pembahasan tahunan menjadi pedoman bagi pemerintah untuk menyusun prioritas program legislasi nasional jangka pendek atau tahunan.

ALUR PROSES PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL

I Tahap Kompileasi

INPUT
Biro Hukum
Balok DPR
DPRD
Masyarakat
SN

Kompileasi
Prolegnas
DPRD

Panitia Kerja
Harian BPHN

II Tahap Klasifikasi dan Harmonisasi

Klasifikasi
dan
harmonisasi
Konsep
Regulasi

Perencanaan
Konsep
Pertama
Regulasi

Panitia Kerja
Harian (BPHN)

III Tahap Komunikasi dan Sosialisasi

Sinkronisasi
dan
Konsultasi
Kommunikasi

Pemertan
Konsep

Forum
Konsultasi
Forum
Kommunikasi
Konsultasi
Ahli

IV Tahap Penyusunan Naskah Prolegnas

Naskah
Prolegnas

Prioritas
Prolegnas
Pemerintah

Forum
Konsultasi
Forum
Kommunikasi
Panitia Kerja
Harian

V Tahap Pengesahan

Prioritas
Program
Legislasi
Nasional
Tahunan

Menyahkan
HAM

PRES

DPR

4. Penyusunan Program Legislasi Nasional oleh DPR

Salah satu tugas Badan Legislasi (Baleg) sebagai suatu alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap adalah menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Terkait dengan tugas tersebut, Baleg juga bertugas mengoordinasikan penyusunan prolegnas antara DPR dan Pemerintah.

Dalam proses penyusunan prolegnas di DPR, Baleg mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Perpres Nomor 61 Tahun 2005 bahwa dalam menjalankan fungsi koordinator dalam penyusunan prolegnas tersebut Baleg, selain memperhatikan usulan dari internal DPR yang berasal dari fraksi-fraksi dan/atau komisi, dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Dewan Perwakilan Daerah dan/atau masyarakat.

Dalam teknis pelaksanaannya, Badan Legislasi meminta usulan dari fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan dimaksud disampaikan oleh fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan Badan Legislasi.

Sedangkan usulan dari DPD disampaikan oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan oleh pimpinan DPR disampaikan kepada Badan Legislasi.³⁶ Keterlibatan pimpinan fraksi dan komisi serta pimpinan DPD serta masyarakat tidak hanya dalam hal penyampaian usulan. Badan Legislasi dapat mengundang pula pimpinan fraksi, pimpinan komisi, pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan/atau masyarakat dalam penyusunan prolegnas dimaksud.³⁷

Usulan yang disampaikan baik oleh fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat disampaikan secara tertulis dengan menyebutkan judul rancangan undang-undang yang diusulkan dengan menyertakan beberapa alasan dan atau latar belakang dari usulan tersebut yang memuat³⁸:

- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan serta arah pengaturan.

Hal ini berarti suatu usulan rancangan undang-undang yang diajukan dalam prolegnas harus memiliki kejelasan mengenai konsepsi rancangan undang-undangan dengan penjelasan yang lengkap tentang pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan

³⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas...*, Op. Cit., Pasal 8

³⁷ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, Op. Cit., Pasal 105

³⁸ *Ibid.*, Pasal 104 ayat (8), lihat juga *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas...*, Op. Cit., Pasal 4 ayat (2).

lainnya. Selanjutnya judul rancangan undang-undang yang berasal dari masukan dan usulan beberapa pihak diatas diinventarisasi oleh Sekretariat Badan Legislasi untuk dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi, sebagai bahan dalam rapat koordinasi dengan menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.³⁹

Adapun contoh format dari konsepsi usulan rancangan undang-undang dalam proses penyusunan prolegnas sebagai berikut:

TABEL 1

KODE NOMOR		1
1. JUDUL	Intelejen	
2. Pengusul	Komisi I, Fraksi Partai Gerindra, Fraksi Partai Golkar	
3. Urgensi Dan Tujuan Penyusun	a. untuk mendukung Presiden sebagai institusi dalam menentukan kebijakan dan strategi nasional dengan menyediakan analisis intelijen negara. b. sebagai dasar pijakan untuk menjalankan fungsi lembaga untuk mengkoordinir terhadap organisasi badan-badan intelijen negara yang ada.	
4. Sasaran Yang Ingin Di Wududkan	Mengembangkan sistem intelijen negara yang modern dengan memberikan kewenangan yang profesional terhadap badan yang menjalankan fungsi intelijen negara.	
5. Pokok pikiran, lingkup, atau obyek	a. Pengertian tentang tugas pokok intelejen dan batas wewenang praktek intelejen, b. Lingkupnya: yuridiksi intelejen	

³⁹ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, Pasal 104 ayat (9)

yang akan diatur	
6. Keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan	a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme e. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia g. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah h. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia i. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

5. Penyusunan Program Legislasi Nasional oleh Pemerintah

Meskipun secara mendasar proses penyusunan prolegnas di internal DPR dan pemerintah sama, namun teknis penyusunan prolegnas di lingkungan pemerintah lebih panjang terutama terkait koordinasi antar kementerian dan pimpinan LPND. Menteri Hukum dan HAM meminta kepada Menteri lain dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan instansinya masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang kepada Menteri Hukum dan HAM tersebut disertai dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sebagaimana ketentuan yang berlaku bagi pengajuan usulan judul rancangan

undang-undang di lingkungan DPR. Dalam hal Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen telah menyusun Naskah Akademik atas suatu Rancangan Undang-Undang yang diusulkan/direncanakan, maka Naskah Akademik tersebut wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang.⁴⁰

Tahapan selanjutnya adalah pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang diterima. Secara teknis pengharmonisasian dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM dengan Menteri atau Pimpinan Lembaga, Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Apabila rancangan undang-undang yang diusulkan telah dilengkapi dengan naskah akademik, maka naskah akademik ini dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Dalam forum konsultasi dimaksud dapat pula diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau masyarakat lainnya sesuai dengan kebutuhan. Terdapat penekanan bahwa upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi ini, diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang lain yang telah ada berikut segala

⁴⁰ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas...*, *Op. Cit.*, Pasal 11, 12 dan 13.

peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.⁴¹

Sebelum Menteri Hukum dan HAM melakukan koordinasi dengan DPR, konsepsi berbagai rancangan undang-undang yang telah diharmonisasi, dibulatkan serta dimantapkan terlebih dahulu dimintakan persetujuan kepada Presiden sebagai prolegnas yang disusun di lingkungan pemerintah. Jika dalam proses permintaan persetujuan tersebut presiden memandang perlu untuk mendapatkan kejelasan lebih lanjut atas dan/atau memberikan arahan terhadap konsepsi Rancangan Undang-Undang, Presiden menugaskan Menteri Hukum dan HAM untuk mengkoordinasikan kembali konsepsi Rancangan Undang-Undang dengan Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Kemudian hasil koordinasi tersebut dilaporkan kembali kepada presiden.⁴² Hasil inilah yang merupakan bahan dalam koordinasi antara Pemerintah dan DPR dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi prolegnas.

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 14, 15 dan 16.

⁴² *Ibid.*, Pasal 17, 18 dan 19.

6. Proses Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah

Hasil Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dibahas bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi.⁴³ Dalam rangka pembahasan prolegnas tersebut, Menteri Hukum dan HAM mengkonsultasikan terlebih dahulu masing-masing konsepsi Rancangan Undang-Undang yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya dengan masalah yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Konsultasi ini dilaksanakan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang termasuk kesiapan dalam pembentukannya. Dalam pelaksanaannya pengharmonisasian ini tetap harus memperhatikan arahan dan kesesuaian dengan falsafah Negara, tujuan nasional, UUD NRI Tahun 1945 dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait. Menteri juga melaporkan dan memintakan persetujuan kepada Presiden atas hasil penyusunan tersebut sebelum dikoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Presiden terhadap Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat diberitahukan secara tertulis kepada dan sekaligus menugaskan

⁴³ *Ibid.*, Pasal 20.

Menteri untuk mengkoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁴

Pembahasan prolegnas antara DPR dan pemerintah adalah guna menyusun dan menetapkan prolegnas yang berasal dari lingkungan pemerintah maupun DPR untuk jangka waktu tertentu. Terdapat tiga kategori program terkait dengan hal tersebut yakni: a. prolegnas jangka panjang 20(dua puluh) tahun yang penyusunan dan penetapannya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. Prolegnas jangka menengah 5 (lima) tahun yang dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka panjang; dan c. prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara.

Dalam pelaksanaannya, prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.⁴⁵ Pembahasan antara DPR dan pemerintah dalam rangka penyusunan dan penetapan prolegnas dilakukan dalam kegiatan rapat kerja; rapat panitia kerja; rapat tim perumus; dan/atau rapat tim sinkronisasi. Proses ini sejalan dengan proses pembahasan suatu RUU yang berlaku di DPR. Hasil penyusunan Prolegnas antara Badan Legislasi dan Menteri Hukum dan HAM yang disepakati menjadi prolegnas, selanjutnya dilaporkan

⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 21, 22, 23 dan 24.

⁴⁵ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib, Op. Cit.*, Pasal 106

oleh Badan Legislasi dalam rapat paripurna untuk ditetapkan. Ketetapan mengenai prolegnas dimaksud ditetapkan dengan keputusan DPR.

Terdapat beberapa indikator dalam penyusunan daftar rancangan undang-undang dalam prolegnas yang harus dipenuhi sebagai suatu arah kebijakan, yakni:⁴⁶

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah undang-undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah; dan
- h. Mengakomodasi aspirasi masyarakat.

Sedangkan dalam menentukan prolegnas prioritas tahunan selain indikator-indikator di atas, harus memperhatikan pula pelaksanaan prolegnas tahun sebelumnya serta terpenuhinya dua syarat administratif/teknis yaitu tersusunnya naskah rancangan undang-undang; dan/atau tersusunnya naskah akademik.

Adanya ketentuan ini diharapkan dapat mengarahkan prolegnas yang memiliki landasan, visi, misi dan arah kebijakan yang terukur, tidak semata-mata daftar rancangan undang-undang yang memuat judul-judul. Arah kebijakan inilah yang menjadi parameter, penetapan dan prioritas dari diusulkannya suatu rancangan undang-undang untuk masuk dalam prolegnas baik untuk jangka waktu lima tahunan maupun satu tahunan. Suatu arah yang diharapkan dapat

⁴⁶ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor: 41A/DPRRI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014*, Loc. Cit.

menjamin keberlanjutan pembangunan hukum nasional dalam kerangka pembangunan nasional. Prolegnas jangka menengah tahun 2010-2014 seharusnya searah dengan rencana pembangunan jangka menengah 2010-2014, begitu pula prolegnas prioritas tahun 2010 harus searah dengan program rencana kerja pemerintah tahun 2010.

Penentuan arah dan kebijakan dalam prolegnas 5 (lima) tahunan perlu memperhatikan arah dan kebijakan umum pembangunan nasional dan rencana pembangunan jangka menengah ke 2 (2010-2014) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Secara garis besar, arah kebijakan umum pembangunan nasional 2009-2014 adalah sebagai berikut:

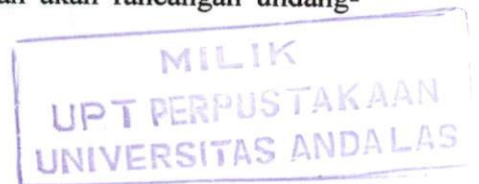
Pertama, melanjutkan pembangunan untuk mencapai Indonesia sejahtera. Kondisi Indonesia sejahtera tercermin dari peningkatan tingkat kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dalam bentuk percepatan pertumbuhan ekonomi yang didukung oleh penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, pengurangan kemiskinan dan pengangguran dengan bertumpu pada program perbaikan kualitas sumber daya manusia, perbaikan infrastruktur dasar, serta menjaga dan memelihara lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Kedua, memperkuat pilar-pilar demokrasi dengan penguatan yang bersifat kelembagaan dan mengarah pada tegaknya ketertiban umum, penghapusan segala macam diskriminasi, pengakuan dan penerapan hak asasi manusia, serta kebebasan yang bertanggung jawab.

Ketiga, memperkuat dimensi keadilan di semua bidang termasuk pengurangan kesenjangan pendapatan, pengurangan kesenjangan pembangunan antar daerah (termasuk desa-kota), dan pengurangan kesenjangan jender. Keadilan hanya dapat diwujudkan bila sistem hukum berfungsi secara baik, kredibel, bersih, adil, dan tidak pandang bulu. Demikian halnya kebijakan pemberantasan korupsi secara konsisten diperlukan agar tercapai rasa keadilan dan pemerintahan yang bersih.

Dari sisi substansi, prolegnas disusun dengan mempertimbangkan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang kuat sehingga posisinya sebagai media perencanaan pembangunan hukum nasional yang penting bagi kesinambungan pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan Negara dapat tergambar dari kesesuaian antara arah kebijakan yang hendak dicapai dalam periode dimaksud dengan daftar rancangan undang-undang yang direncanakan. Sebagai contoh, penetapan 58 judul rancangan undang-undang dalam prolegnas prioritas tahun 2010 seharusnya didasari dengan pertimbangan yang jelas dan logis. Hal ini menjadi catatan penting agar daftar prolegnas tidak sekedar menjadi daftar “judul-judulan” atau daftar keinginan semata tanpa urgensi dan signifikansi. Setiap usulan judul rancangan undang-undang seharusnya berawal dari sebuah kajian mengenai urgensi dan kebutuhan akan rancangan undang-undang tersebut.⁴⁷

⁴⁷ Khopiatuziadah, “Menanti Realisasi Prolegnas Prioritas 2010” *Op. Cit*



Mengingat prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat (undang-undang) yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, maka pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan arah kebijakan yang disepakati dalam prolegnas diharapkan dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan guna mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 dan sekaligus dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini atau di masa yang akan datang.⁴⁸ Prolegnas merupakan bagian dari pembangunan nasional yang sangat penting bagi kesinambungan pembangunan nasional dalam mencapai masyarakat yang adil dan sejahtera. Dengan demikian Prolegnas harus berisi rangkaian perundang-undangan yang dapat menunjang program pelaksanaan pembangunan khususnya terhadap rencana pembangunan jangka menengah.

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, arah dan kebijakan pembangunan nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan proyeksi kebutuhan hukum masyarakat, maka arah dan kebijakan Prolegnas tahun 2010 – 2014 adalah membentuk undang-undang dalam rangka untuk:

⁴⁸ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor: 01/DPRRI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009*.

1. Meningkatkan kualitas pembangunan sumber daya manusia dan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Meningkatkan pemenuhan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat khususnya pada pengembangan wilayah lapangan pekerjaan dan produktifitas tenaga kerja.
3. Mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang berpihak kepada kepentingan dan kesejahteraan rakyat, memajukan kesejahteraan umum, meningkatkan ketahanan nasional dan kesetiakawanan masyarakat, dengan tetap mendorong pengelolaan keuangan yang transparan, akuntabel, efektif dan efisien.
4. Menguatkan perekonomian nasional yang didasari usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan yang diselenggarakan dengan prinsip kebersamaan, berkeadilan, kemandirian untuk menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia
5. Meningkatkan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia.
6. Memberi ruang yang seluas-luasnya terhadap peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya pemantapan pelaksanaan dan evaluasi desentralisasi dan otonomi daerah.
7. Mewujudkan sistem birokrasi yang profesional, transparan, akuntabel, mandiri, dan imparial.
8. Mewujudkan tata hukum nasional yang integratif dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, aparat penegak hukum, maupun penyelenggara negara demi terwujudnya konsolidasi penegakan supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia.
9. Meningkatkan kemampuan pertahanan dan keamanan negara melalui pengembangan struktur pertahanan dan keamanan negara dalam mengantisipasi ancaman, baik dari dalam maupun dari luar yang dapat mengganggu stabilitas dan kedaulatan bangsa dan negara.
10. Mewujudkan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan melalui peningkatan tanggung jawab sosial terhadap lingkungan, pelestarian sumber daya alam yang ramah lingkungan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Sehingga judul rancangan undang-undang dalam daftar panjang (long list) 5 tahunan prolegnas 2010 -2014 yang berjumlah 247 rancangan undang-undang idealnya mencerminkan 10 arah kebijakan diatas.

B. Konsekuensi Hukum terkait Rancangan Undang-Undang yang telah terdaftar dalam Prolegnas tidak dilanjutkan pada tahap pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat

1. Pengelolaan Program Legislasi Nasional

Agar program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas dapat dilaksanakan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan dan memenuhi kebutuhan masyarakat, maka prolegnas dikelola sedemikian rupa. Terkait dengan penyediaan dan dukungan anggaran, agar program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas dapat dilaksanakan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan, maka pembiayaan pelaksanaan program tersebut dilakukan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melalui:⁴⁹

- a. Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat untuk Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. Anggaran Kementerian Negara atau Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang untuk Prolegnas yang disusun di lingkungan Pemerintah.

Kemudian apabila target prioritas pada satu tahun tertentu tidak tercapai atau terealisasi, maka dimungkinkan untuk dijadikan prioritas utama pada tahun berikutnya. Secara yuridis kemungkinan ini diakomodir dalam Pasal 27 Perpres Nomor 61 tahun 2005 yang berbunyi “*Dalam keadaan*

⁴⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas...*, Op. Cit. Pasal 28.

tertentu dimana pelaksanaan program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas belum dapat diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan, program pembentukan Undang-Undang tersebut dijadikan Prolegnas tahun berikutnya dengan skala prioritas utama.”

Demikian pula jika terdapat suatu kondisi tertentu dan adanya desakan akan kebutuhan hukum dalam masyarakat yang belum terantisipasi dalam rancangan undang-undang yang masuk dalam daftar prolegnas jangka panjang, menengah atau tahunan, maka skala prioritas yang ada dapat diubah setelah melalui proses kesepakatan bersama antara DPR dan pemerintah. Secara administratif perubahan skala prioritas tersebut dilaporkan oleh Badan legislasi pada sidang paripurna DPR.⁵⁰

2. Instrumen Prolegnas

Prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan Prolegnas tidak saja akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan

⁵⁰ *Ibid*

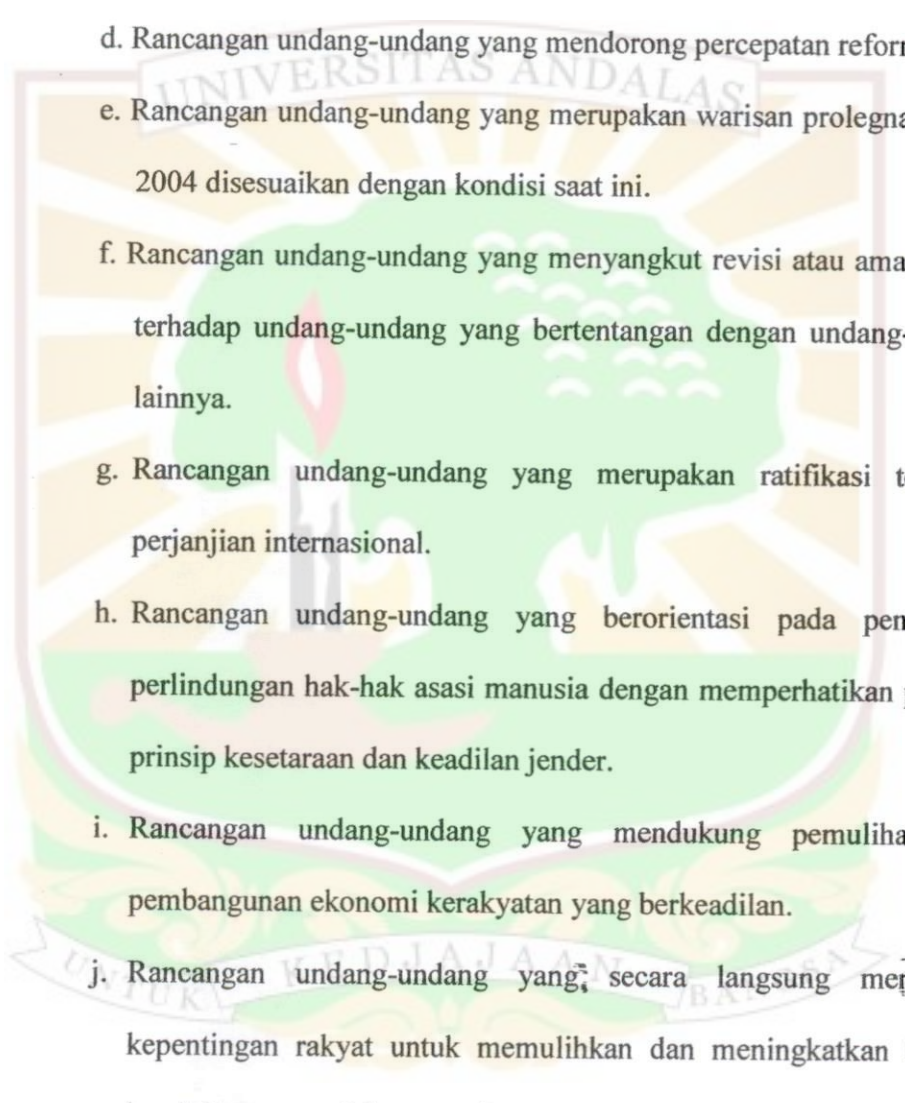
reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini maupun di masa yang akan datang.

Dalam kaitan dengan instrumen Prolegnas ini, ada satu masalah penting yang senantiasa dipersoalkan, yaitu masalah kriteria atau skala prioritas. Adalah wajar jika setiap pemrakarsa program menghendaki agar programnya segera terealisasi. Sehubungan dengan itu, setiap instansi pemrakarsa akan menyatakan bahwa programnya sangat urgen sehingga perlu diprioritaskan baik penggarapannya maupun pembahasannya di DPR. Akan tetapi, jika dicermati, sesungguhnya kriteria prioritas ini relatif, dalam arti bahwa masing-masing instansi mempunyai kriteria yang berbeda, artinya sesuatu yang dianggap prioritas oleh satu instansi mungkin saja dianggap tidak terlalu prioritas oleh instansi yang lain. Oleh karena itu, kriteria prioritas ini penting untuk ditetapkan sebagai acuan bagi setiap instansi yang mengajukan program legislasi, termasuk juga bagi DPR.

Di dalam forum-forum Prolegnas, seringkali disampaikan tentang pentingnya skala prioritas khususnya dalam kaitan dimasukkannya suatu program legislasi menjadi program prioritas prolegnas jangka pendek maupun untuk prioritas pembahasan di DPR.

Dalam Rapat Konsultasi antara Menteri Hukum dan HAM dan Badan Legislasi DPR RI pada tanggal 31 Januari 2005, disepakati kriteria prioritas Prolegnas 2005, sebagai berikut:

- a. Rancangan undang-undang yang merupakan perintah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 
- b. Rancangan undang-undang yang merupakan perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
 - c. Rancangan undang-undang yang terkait dengan pelaksanaan undang-undang lain.
 - d. Rancangan undang-undang yang mendorong percepatan reformasi.
 - e. Rancangan undang-undang yang merupakan warisan prolegnas 2000-2004 disesuaikan dengan kondisi saat ini.
 - f. Rancangan undang-undang yang menyangkut revisi atau amandemen terhadap undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya.
 - g. Rancangan undang-undang yang merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional.
 - h. Rancangan undang-undang yang berorientasi pada pengaturan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan gender.
 - i. Rancangan undang-undang yang mendukung pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan.
 - j. Rancangan undang-undang yang secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat.

Kriteria prioritas peraturan perundang-undangan ini pun tentunya berlaku untuk peraturan-peraturan pelaksanaan, karena peraturan pelaksanaan pada dasarnya mengikuti peraturan induknya. Hal lainnya yang penting untuk

dikemukakan adalah tentang arah kebijakan Prolegnas. Berkaitan dengan hal ini, di dalam hasil rapat konsultasi Menteri Hukum dan HAM dan Badan Legislasi DPR RI tentang Prolegnas pada tanggal 31 Januari 2005, ditetapkan bahwa kebijakan Prolegnas diarahkan untuk:

- a. Membentuk peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan, sebagai pelaksanaan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Mengganti peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman;
- c. Mempercepat proses penyelesaian rancangan undang-undang yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk undang-undang yang diperintahkan oleh undang-undang;
- d. Membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, perlindungan hak asasi manusia dan pemberantasan korupsi kolusi dan nepotisme dan kejahatan transnasional;
- e. Meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia serta pelestarian lingkungan hidup;

- f. Membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan jaman;
- g. Memberikan landasan yuridis bagi penegakan hukum secara tegas profesional dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender; dan
- h. Menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di segala bidang yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat, bangsa dan negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi dan keadilan.

Satu lagi persoalan yang tidak kurang pentingnya adalah bahwa pasal 21 ayat (6) UU No. 12 tahun 2011 mengamanatkan perlunya disusun peraturan pelaksanaan, dalam bentuk Peraturan Presiden, tentang mengenai Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Peraturan ini sangat mendesak untuk dikeluarkan sebagai landasan hukum dari Prolegnas dan seluruh kegiatan yang berkaitan dengan Prolegnas ini. Saat ini rancangan Peraturan Presiden dimaksud sudah selesai disusun dan sudah diajukan ke Presiden, namun tentunya diharapkan agar dalam waktu yang tidak terlalu lama peraturan tersebut dapat dikeluarkan, sehingga mekanisme instrumen Prolegnas dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

3. Evaluasi Prolegnas

Mengingat prolegnas jangka menengah baru memasuki tahun pertama untuk periode kedua (2009-2014), maka evaluasi terhadap prolegnas baru dapat dilihat dari pencapaian dan pelaksanaan prolegnas 2005-2009. Proses evaluasi terhadap prolegnas sendiri sesungguhnya merupakan bagian dari tugas Baleg DPR. Hal ini tertuang dalam Peraturan DPR RI tentang tata tertib yang menyebutkan bahwa salah satu tugas adalah “membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya”.⁵¹ Dalam melaksanakan tugas dimaksud, Badan Legislasi melakukan inventarisasi dan evaluasi dengan mempertimbangkan pelaksanaan prolegnas satu masa keanggotaan, prioritas tahunan, penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang dalam satu masa keanggotaan, jumlah rancangan undang-undang yang belum dapat diselesaikan, serta masalah hukum dan perundang-undangan.⁵²

Dari 284 RUU dalam Daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, diajukan RUU Prioritas Program Legislasi Nasional 1 tahunan. Adapun jumlah RUU yang diprioritaskan setiap tahunnya, sejak tahun 2005 hingga tahun 2009:

⁵¹ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, Pasal 60 huruf i *Op. Cit*

⁵² *Ibid.*, Pasal 61 ayat (5).

Tabel 2.

TAHUN PRIORITAS RUU

TAHUN	PRIORITAS
2005	55
2006	43
2007	32
2008	31
2009	36

Sumber : Data Baleg Juni 2009

Dari 284 RUU dalam daftar panjang (long list) Prolegnas 2005-2009, terdapat duplikasi baik nama RUU maupun substansi yang memiliki kemiripan. Sehingga penghitungan yang seharusnya adalah selain jumlah RUU dalam daftar Prioritas tahun anggaran sebagaimana tabel diatas juga harus ditambah 27 RUU non prolegnas, 112 RUU dari daftar Kumulatif terbuka, Daftar RUU terkait APBN, Daftar RUU tentang pembentukan pengadilan tinggi dan daftar RUU tentang Penetapan Perpu sehingga total RUU yang pernah diajukan adalah 269 RUU.

Berdasarkan catatan dari internal badan legislasi, Prolegnas tahun 2005- 2009, belum sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai maksud dan tujuannya. Sampai tahun terakhir, kinerja DPR dalam bidang legislasi masih menyisakan sejumlah besar RUU yang belum diajukan ataupun belum selesai dibahas. Kenyataan ini tentu menjadi keprihatinan bersama, baik DPR

maupun Pemerintah, karena pada hakekatnya Prolegnas merupakan hasil kerja bersama antara DPR dan Pemerintah.

Dari inventarisasi penyelesaian pembahasan RUU diperoleh gambaran jumlah rancangan undang-undang yang diprogramkan dan telah diselesai dibahas sebagai berikut:

Tabel 3.

Realisasi Hasil Pelaksanaan Prolegnas 2004-2009

No	Keterangan	Target	Realisasi	%
1	Jumlah RUU dalam daftar Prolegnas 2005-2009	130	76	58.5%
2	Jumlah RUU non Prolegnas 2005-2009	27	11	40.7%
3	Daftar RUU kumulatif Terbuka Tentang Pembentukan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota	58	58	100%
4	Daftar Kumulatif Terbuka Tentang pengesahan Perjanjian Internasional	11	9	81.8%
5	Daftar RUU kumulatif terbuka akibat keputusan Mahkamah Konstitusi	10	7	70.0%

6	Daftar RUU Tentang APBN	16	16	100%
7	Daftar RUU Tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi	4	4	100%
8	Daftar RUU Tentang Penetapan PERPU	13	12	92.3%
9	TOTAL	269	193	71.7%

Sumber : Badan Legislasi DPR RI, *Program Legislasi Nasional*

2005-2009

Berdasarkan data pada tabel di atas, kinerja legislasi DPR-RI periode 2004-2009 (sampai bulan Juni 2009) hanya mencapai 71.7 persen dengan menyelesaikan 193 RUU (disetujui dan disahkan menjadi undang-undang) dari 284 yang ditargetkan pada prolegnas 2005-2009. Persentase yang telah melebihi separuh dari target awal ini merupakan capaian dari sisi kuantitas. Penyusunan Prolegnas seharusnya juga memperhatikan kemungkinan munculnya berbagai RUU di luar Prolegnas. Ini bisa kita evaluasi dari Prolegnas 2005-2009. Dari total 284 RUU dalam daftar 2005-2009 (*long list* RUU), pada prioritas tahun pertama (2005), sudah muncul 17 RUU non Prolegnas. Pada 2006, dari 44 RUU yang diprioritaskan, 4 diantaranya RUU non Prolegnas. kemudian mulai periode 2007 sampai 2009 hanya 30 sampai 50 persen yang merupakan RUU Prolegnas, sisanya adalah RUU kumulatif terbuka, dan RUU luncuran yang tidak dapat diselesaikan dalam periode sebelumnya.

Dari evaluasi Prolegnas 2005-2009, terlihat bahwa penetapan jumlah RUU prioritas terlihat kurang realistis sehingga pencapaianpun tidak maksimal. Catatan ini baru dari sisi kuantitas, secara kualitas, mayoritas RUU yang dihasilkan adalah RUU pemekaran wilayah dan ratifikasi perjanjian internasional. Berbagai RUU yang dinilai sangat dibutuhkan masyarakat dan merupakan kebutuhan pembangunan nasional justru tidak banyak terselesaikan. Tidak adanya konsistensi terhadap kesepakatan bersama untuk menyelesaikan sejumlah RUU pada setiap periodenya, diperburuk dengan catatan kualitas RUU yang dihasilkan.⁵³

Jika dilihat lebih rinci dari jumlah tersebut sebagian besar RUU yang diselesaikan masuk kategori RUU tentang Pembentukan Daerah Otonom (pemekaran daerah) sebanyak 58 RUU, RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama sebanyak 4 RUU, RUU Kumulatif terbuka tentang pengesahan perjanjian internasional 9 RUU, RUU Kumulatif terbuka akibat putusan Mahkamah Konstitusi sebanyak 7 RUU, RUU tentang APBN sebanyak 16 RUU, RUU tentang penetapan PERPU sebanyak 12 RUU. 142 RUU-RUU ini bentuk dan susunan normanya telah terstandarisasi dan tidak terlalu rumit dan hanya merupakan RUU penetapan. Artinya mayoritas RUU yang berhasil diselesaikan disusun dan dibahas adalah RUU yang dari segi materi muatannya adalah lebih sederhana. Hal ini terlihat juga bahwa dari target RUU dalam daftar Prolegnas 2005-2009, hanya 76 RUU yang terselesaikan dan terdapatnya 11 RUU di luar daftar Prolegnas.

⁵³ Khopiatuziadah, *Loc. Cit.*

Disadari bahwa terdapat beberapa faktor penghambat dalam pelaksanaan Prolegnas pada periode 2005-2009 baik kendala teknis maupun substansif yang antara lain sebagai berikut:

1. Penentuan jumlah RUU sebanyak 284 RUU, belum sepenuhnya menggunakan kriteria yang jelas dan tepat, dikaitkan dengan kebutuhan hukum yang ada. Penentuan daftar judul yang masuk tidak disertai ketersediaan kelengkapan pendukung seperti NA dan naskah RUU-nya sehingga terjadi beberapa judul RUU memiliki kesamaan atau setidaknya kedekatan substansi materi yang akan diatur.
2. Penentuan target prioritas tahunan juga belum sepenuhnya mempertimbangkan kapasitas dan ketersediaan waktu legislasi. Seperti diketahui, di DPR berlaku kesepakatan adanya hari legislasi yang jumlahnya hanya 2 hari kerja dalam setiap minggu legislasi.
3. Lemahnya parameter yang digunakan untuk menentukan RUU yang akan dimasukkan dalam Prolegnas. Tidak ada persyaratan yang ketat terutama menyangkut identifikasi permasalahan yang akan diatur baik dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.
4. Komitmen terhadap Prolegnas sebagai satu-satunya instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, belum sepenuhnya ditaati baik oleh pemerintah maupun DPR, sehingga masih sering terjadi masuknya RUU yang sebelumnya tidak tercantum dalam daftar, menjadi RUU yang diagendakan untuk dibahas di DPR.
5. Mekanisme pembahasan RUU di lingkungan DPR membutuhkan waktu yang panjang, karena keharusan adanya DIM lebih dulu dan harus mendapatkan persetujuan semua fraksi.

Permasalahan diatas menggambarkan bahwa dalam proses penyusunan Prolegnas dan pembahasan RUU selayaknya terus dilakukan kajian dan evaluasi sehingga Prolegnas dapat secara maksimal berfungsi sebagai sarana perencanaan pembentukan undang-undang sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional. Pembangunan hukum sejatinya membutuhkan waktu yang panjang dan upaya berkesinambungan. Membangun sitem hukum bukan pekerjaan membalikkan telapak tangan, memerlukan proses yang panjang dan

akan menghadapi berbagai masalah dan tantangan. Semakin kompleks keragaman masyarakat kian banyak problem internal dan eksternal/global yang dihadapi, maka menentukan pilihan kebijakan/politik hukum akan semakin tidak sederhana.

Berdasarkan pengalaman pada pelaksanaan prolegnas 2005-2009 seharusnya terdapat perbaikan dalam penyusunan prolegnas periode berikutnya (2010-2014), namun demikian kondisi ideal yang diharapkan dan proses yang lebih baik belum dilakukan baik oleh DPR maupun pemerintah. Masih terdapat banyak catatan yang harus menjadi perhatian dalam proses penyusunan prolegnas di masa yang akan datang, baik prolegnas jangka menengah maupun prolegnas prioritas tahunan.

Dari sisi jumlah, banyaknya jumlah RUU yang dicanangkan selayaknya jauh lebih realistis. Prolegnas memungkinkan adanya pembahasan dan penyelesaian RUU yang masuk dalam daftar kumulatif terbuka yang jumlahnya tidak dibatasi namun dikelompokkan kepada RUU pengesahan perjanjian internasional, RUU yang harus diubah sebagai akibat keputusan Mahkamah Konstitusi, RUU RAPBN, RUU Pemekaran wilayah serta RUU Penetapan Perpu.

Di lain pihak, terbuka pula kemungkinan untuk mengajukan RUU di luar daftar Prolegnas dan daftar kumulatif terbuka. Pasal 23 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2012 menyebutkan, *"Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup: a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, bencana*

alam; dan b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”.

Pasal 108 Peraturan Tata Tertib DPR RI (TATIB), menjelaskan “keadaan tertentu” sebagai “keadaan yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU”, dimana Baleg dengan menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dapat menyepakati hal tersebut. Ini berarti beban legislasi tidak semata-mata yang termuat dalam daftar Prolegnas. Kondisi ini memungkinkan banyaknya RUU ditargetkan menjadi terbengkalai dan tergeser oleh RUU-RUU baru yang diajukan di luar prolegnas (non prolegnas).⁵⁴

Dari sisi yuridis, munculnya berbagai RUU diluar daftar Prolegnas memang dimungkinkan, namun ketentuan ini justru melemahkan posisi dan tujuan penyusunan Prolegnas sebagai “kontrak” antara DPR dan Pemerintah untuk menyelesaikan kerja-kerja legislasi yang dicanangkan bersama selama periode tertentu. Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis tidak lagi terlihat signifikansinya manakala terdapat ketentuan yang memberi peluang untuk menafikan instrumen dimaksud. Sementara

⁵⁴ *Ibid*

Prolegnas digambarkan sebagai wajah politik perundang-undangan Indonesia untuk periode lima tahun.⁵⁵

Dalam menetapkan jumlah RUU yang dicanangkan seharusnya juga secara realistis memperhitungkan waktu dan proses pembahasan yang dilakukan untuk menyelesaikan suatu RUU menjadi UU dimana pembahasan suatu RUU adalah dalam masa sidang dimana DPR melakukan kegiatan utama didalam gedung DPR. Penugasan pembahasan RUU kepada komisi, gabungan komisi (pansus) atau Baleg dibatasi paling banyak hanya dua RUU dalam waktu bersamaan kecuali menyangkut pembahasan RUU kumulatif terbuka. Penugasan baru untuk membahas RUU baru dapat diberikan oleh Badan Musyawarah (Bamus) setelah satu RUU selesai dibahas pada pembicaraan tingkat I.⁵⁶ Sementara pembicaraan tingkat I untuk satu RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) kali masa sidang dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) kali masa sidang. Perpanjangan waktu inipun harus didasari pertimbangan kompleksitas dari suatu RUU yang dibahas, banyaknya jumlah pasal serta beban tugas dari AKD yang bersangkutan.⁵⁷ Selain itu diperhatikan pula bahwa setiap anggota hanya dapat memperoleh penugasan pembahasan RUU, tidak lebih dari 3 RUU kecuali untuk RUU kumulatif terbuka⁵⁸

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib, Op. Cit.*, Pasal 134.

⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 141.

⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 135.

Dari sisi proses, kelemahan prolegnas sebagai instrumen perencanaan tergambar dalam beberapa hal terkait sinkronisasi antara konsep, arah kebijakan, visi misi, identifikasi permasalahan sebagai indikator suatu prioritas dan pemetaan prolegnas.⁵⁹ Pertama, visi, misi dan tujuan yang merupakan cerminan politik hukum bangsa berdasarkan ideologi seharusnya menjadi landasan dan acuan politik pembangunan hukum bangsa sebagaimana ditempatkan pada awal naskah prolegnas tidak terderivasi ke dalam penyusunan daftar RUU.

Kedua, munculnya sejumlah RUU dalam Prolegnas tidak dilahirkan atas identifikasi masalah hukum yang hendak dipecahkan. Latar belakang dan urgensi diajukannya suatu RUU dalam daftar prolegnas sudah menjadi syarat teknis sehingga judul RUU dalam Prolegnas tidak hanya menjadi daftar kumpulan keinginan. Namun demikian latar belakang, urgensi dan ruang lingkup tersebut tidak tergambar mengingat yang muncul hanyalah daftar judul RUU serta pihak pembahas tanpa disertai keterangan-keterangan tersebut. Hal ini tidak semata-mata membantu pengambil keputusan untuk mengetahui mengapa suatu RUU urgent untuk diselesaikan, namun juga merupakan informasi yang layak dan wajib diketahui publik sebagai pihak yang kelak akan mengimplementasikan undang-undang dan bahkan dikenai beban pidana atas pelanggaran ketentuan didalamnya.

⁵⁹ Nurul Ghufroon, "Prolegnas, PR Pertama DPR," diunduh dari <http://suarapembaruan.com/index.php?detail=News&id=11237#> diakses 27 Oktober 2011

Ketiga, prolegnas seharusnya memberikan arahan penilaian dan prioritas kebutuhan hukum yang perlu diselesaikan dan penentuan prioritas penyelesaiannya agar RUU yang dihasilkan adalah RUU yang sesuai kebutuhan masyarakat. Keempat, selayaknya dalam penyusunan prolegnas, pemetaan stakeholders dan penentuan prakarsa yang jelas dan terkoordinasi. Kondisi ini dimaksudkan untuk mengeliminasi egosektoral dan banyaknya agenda tersembunyi terkait kepentingan sekelompok orang atau pihak tertentu.

Berdasarkan catatan, permasalahan, kenadala dan kelemahan sebagaimana digambarkan diatas, perlu perbaikan dalam merumuskan strategi dan kebijakan penyusunan prolegnas di masa yang akan datang. Evaluasi terhadap prolegnas harus menyentuh aspek substansi (evaluasi substantif) dengan terus melakukan Penguatan sistem dan mekanisme penyusunan prolegnas yang lebih efektif, efisien, terukur dan menjamin ketaatan lembaga-lembaga yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal lain yang harus dilakukan adalah mengefektifkan koordinasi baik di lingkungan pemerintah maupun di lingkungan DPR, agar setiap RUU yang menjadi usulan prioritas dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Secara internal penguatan institusi yang menangani prolegnas harus secara berkesinambungan dilakukan, agar penyusunan daftar prioritas benar-benar realistis.

Penetapan persyaratan pengajuan prioritas tahunan agar RUU yang diusulkan siap secara substantif maupun teknis perundang-undangan. Oleh karena itu tahapan-tahapan dan kriteria suatu RUU diusulkan menjadi prioritas tahunan perlu ditaati. Adapun rencana legislasi baru non prolegnas harus didasarkan pada kebutuhan mendesak yang apabila tidak segera dibuat aturannya akan mengganggu kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Terkait jumlah RUU yang diusulkan dlm suatu periode harus lebih realistis sesuai dengan kemampuan DPR dan pemerintah menyelesaikannya. Dan yang tidak kalah penting adalah peningkatan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan penyusunan RUU semakin dioptimalkan untuk mencegah adanya penolakan atau judicial review ketika diundangkan.



BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Kedudukan program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Program legislasi nasional merupakan suatu proses yang berlangsung pada saat pra pembentukan undang-undang dan sebagai dasar pengajuan Rancangan Undang-undang dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Penyusunan Prolegnas masih dalam taraf mencatat daftar keinginan, bukan daftar kebutuhan, karena daftar undang-undang yang dituangkan melalui Propenas tersebut terbukti belum mampu secara optimal mengakomodasi kebutuhan riil masyarakat (*para stakeholders*). Proses pembentukan, perubahan (revisi), dan pencabutan suatu undang-undang dalam kenyataan belum memberikan akses yang seimbang kepada setiap stakeholder dalam menyuarakan kepentingannya. Di samping itu, mekanisme penyusunan sampai dengan tahap pengesahan suatu undang-undang, baik menurut Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 maupun menurut Peraturan Tatib DPR tidak menjamin pemberian akses yang memadai bagi masyarakat (*stakeholders*) dalam rangka menyampaikan aspirasi mereka.

2. Konsekuensi hukum terkait rancangan undang-undang yang telah terdaftar dalam Prolegnas tidak di lanjutkan pada tahap pembahasan di DPR. Prolegnas yang dicantumkan dalam Propenas, BPHN, Baleg DPR, dan LoI berangkat dari sejumlah indikator yang berbeda penekanannya, namun pada dasarnya bermuara kepada tiga faktor utama, yaitu adanya: (a) desakan untuk memberi respons terhadap tuntutan reformasi di bidang hukum, (b) anggapan bahwa pemulihan ekonomi tidak mungkin berjalan tanpa didukung oleh pembenahan perangkat hukum positif, (c) urgensi untuk menyikapi perkembangan regional dan global. Menurut Jimly Ashiddiqie tidak ada akibat hukum terhadap RUU yang telah masuk daftar prolegnas yang tidak di lanjutkan pada tahap pembahasan oleh DPR, karena sifatnya hanya mengatur jadwal. Hanya saja, jika tidak sempat dibahas, pada kesempatan tahun berikutnya RUU yang bersangkutan bisa mendapat posisi prioritas.

B. SARAN

1. Urgensi program legislasi nasional harus di jelaskan secara tegas di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai batasan tentang urgensi nasional yang dilakukan oleh DPR dalam keadaan tertentu yang telah di jelaskan dalam pasal-pasal yang berkaitan dengan urgensi nasional. Karena apabila tidak adanya pengaturan tentang batasan urgensi nasional maka DPR akan mengenyampingkan RUU yang sudah menjadi prioritas utama yang tecantum dalam skala prioritas Prolegnas. Serta harus di lakukan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dan menjelaskan dan membatasi urgensi Program Legislasi Nasional

2. Kinerja badan legislasi akan jelas kan berkualitas dengan mengundang RUU yang sudah ada dalam Prolegnas dan seimbang dengan urgensi-urgensi nasional dan menetapkan sanksi bagi RUU yang tidak jadi diundangkan yang telah masuk dalam daftar Prolegnas setiap periodenya. Karena undang-undang yang barupun yaitu UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak memuat batasan urgensi nasional dan sanksi hukum terhadap RUU yang telah masuk daftar prolegnas dan tidak jadi di bahas. DPR dan Pemerintah sebagai dua lembaga pembentuk undang-undang menetapkan politik hukum nasional. Untuk menetapkan politik hukum ini, DPR dan Pemerintah dibantu oleh institusi independen (komisi di bidang peraturan perundang-undangan) yang secara khusus diberi tugas menjabarkannya menjadi daftar kebutuhan undang-undang (red: Prolegnas) untuk dijadikan pedoman penyusunan Repeta. Di sini berperan para tenaga perancang undang-undang (*legal drafters*). Kuantitas dan kualitas tenaga perancang di Indonesia saat ini masih sangat kurang.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*. Yogyakarta: FH UII Press. 2004

_____, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: IND-HILL.CO.1992

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*. Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Depatremen Pendidikan Nasional.

Maria Farida Indriati. *Ilmu Perundang-undangan (jenis, fungsi dan materi muatan)*. Yogyakarta: Kanisus.2007

_____, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*. Yogyakarta: Kanisus.1998

Kansil & Christine Kansil,2002. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 2*, PT. Asdi Mahasatya.

Moh, Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers. 2010

_____, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers. 2010

Marbun, B.N. *DPR-RI: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 1992

Has Natabaya. *Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta:

Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2006

Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif (suatu tinjauan singkat)*. Jakarta:

Rajawali Press. 1994

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Pers, cetakan pertama, 2010

Syaukani Imam & Ahsin Tohari. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan)*. Jakarta: Rajawali Press. 2010

A. Patra M Zen, *Refleksi dan Penyusunan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sekretariat Nasional. 2005

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional

Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

Undang- undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.